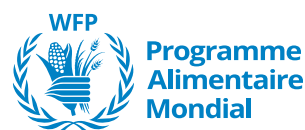
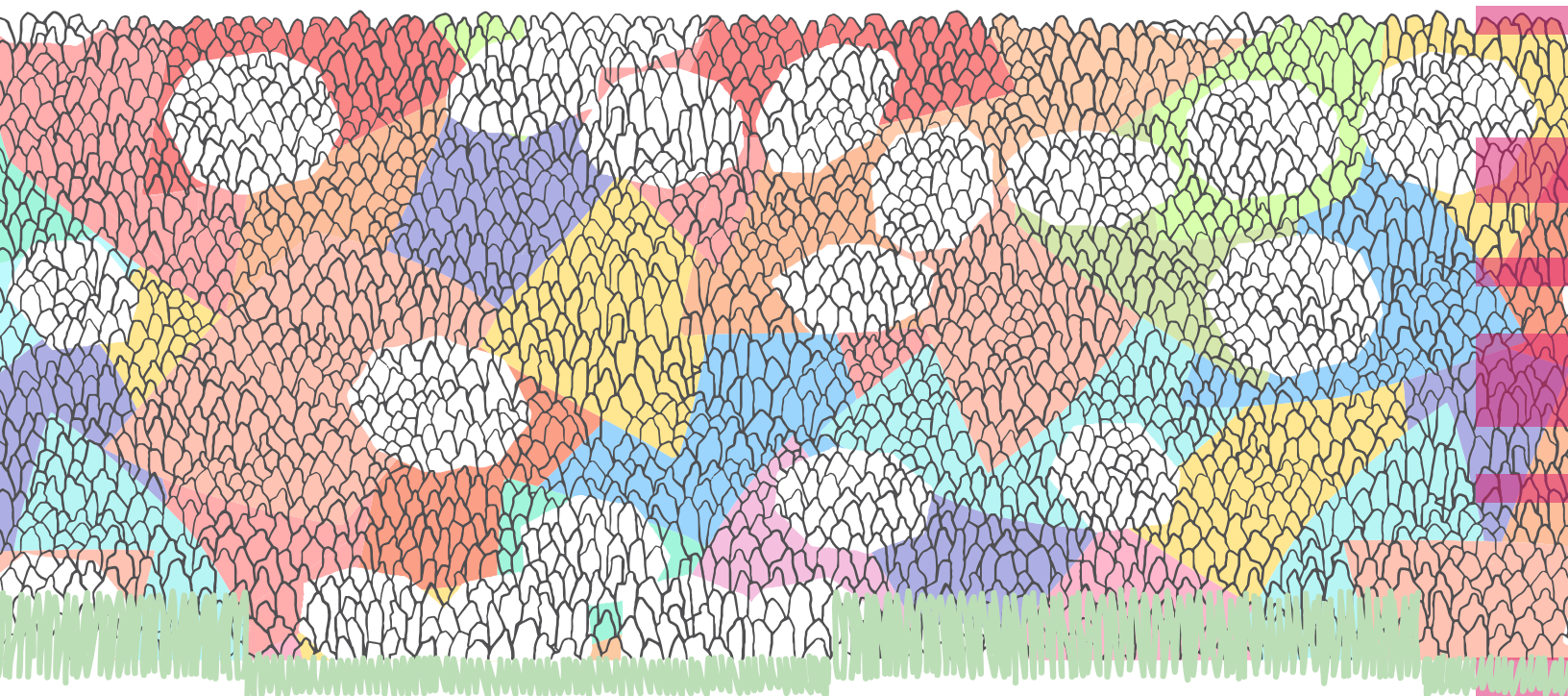


Analyse et recommandations en vue de l'institutionnalisation budgétaire de la Politique nationale de protection et de promotion sociales en Haïti

Lordis Bernard



Thank you for your interest in this ECLAC publication



UNITED NATIONS



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

[Register](#)

Click on the link below for our social networks and other channels for accessing our publications:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



Analyse et recommandations en vue de l'institutionnalisation budgétaire de la Politique nationale de protection et de promotion sociales en Haïti

Lordis Bernard



Ce document a été préparé par Lordis Bernard, consultant de la CEPALC et expert en économie et finances publiques, sous la supervision de Carlos Maldonado Valera, Spécialiste des affaires sociales à la Division du développement social de la CEPALC et de Randolph Gilbert, Coordonnateur et point focal pour Haïti du siège sous-régional au Mexique, avec l'appui essentiel de Natacha Leroy, consultante auprès de la Division du développement social de la CEPALC, dans le cadre de l'Accord de contribution entre le bureau pays Haïti du Programme alimentaire mondial (PAM) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Les commentaires et suggestions des membres du bureau du PAM, notamment Isabella Bianchi, Lucy Goudjo, Thomas Debrouwer et Sergot Jacob, et de la Banque mondiale, en particulier Ailo Klara Manigat et Stanley Jean Baptiste, ont été grandement appréciés. Il en va de même des orientations émises lors du Séminaire international des 22 et 23 avril 2025, « Défis des registres sociaux et des modes de paiement des programmes de protection sociale en Haïti : opportunités pour le renforcement des capacités nationales à la lumière des expériences de l'Amérique latine et des Caraïbes », notamment par M. Jean Michel Silin, Directeur général, Direction générale du Budget (DGB), et de M. Emmanuel Charles, Directeur, Direction des Études et de la Programmation budgétaire (DEPB). Nos plus vifs remerciements vont aussi aux personnels actuels et anciens du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère des Affaires sociales et du Travail, de la Direction de la Coopération externe du ministère de la Planification et de la Coopération externe, de la Direction de l'unité d'études et de programmation du ministère de la Santé publique et de la Population, du Conseil présidentiel, ainsi qu'à l'Office de Management et des Ressources humaines, dont les informations transmises lors des entretiens menés par l'auteur ont contribué de façon déterminante à l'élaboration de ce document.

Les Nations Unies et les pays qu'elles représentent ne sont pas responsables du contenu des liens vers des sites externes inclus dans cette publication.

La mention de noms d'entreprises et de produits ou services commerciaux n'implique pas l'approbation des Nations Unies ou des pays qu'elles représentent.

Les opinions exprimées dans ce document, qui n'a pas été soumis à une révision éditoriale, sont de la responsabilité exclusive des auteurs et peuvent en particulier ne pas coïncider avec celles de l'Organisation ou des pays qu'elle représente.

Les frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies.

Publication des Nations Unies
LC/TS.2025/94
Distribution : L
Copyright © Nations Unies, 2025
Tous droits réservés
Imprimé aux Nations Unies, Santiago
S.2500526[F]

Cette publication doit être citée comme suit : Bernard, L. (2025). Analyse et recommandations en vue de l'institutionnalisation budgétaire de la Politique nationale de protection et de promotion sociales en Haïti. *Document de projets* (LC/TS.2025/94). Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

L'autorisation de reproduire tout ou partie de cet ouvrage peut être obtenue auprès de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Division des documents et des publications, publicaciones.cepal@un.org. Cet ouvrage peut être reproduit par les États membres de l'Organisation des Nations Unies et leurs institutions gouvernementales sans autorisation préalable. Ceux-ci sont seulement priés de mentionner la source et d'informer la CEPALC d'une telle reproduction.

Table des matières

Introduction	5
I. Environnement global économique et social	7
A. Dimensions du cadre institutionnel autour de la PNPPS	8
B. Expériences enrichissantes à l'international et en Haïti	9
1. Le cas du Mali et du Pakistan	9
2. Le cas du MAST	10
C. Évolution du budget et des finances publiques en Haïti	12
D. Défis autour du contexte budgétaire et du financement de la politique sociale en Haïti	16
II. Le système budgétaire en Haïti : un aperçu	19
A. Planification stratégique	20
B. Élaboration du budget	20
C. Exécution de budget	21
D. Reddition des comptes	23
E. Étude de cas du MAST	23
III. Budgétisation de la politique de protection et de promotions sociales : les mécanismes de son ancrage institutionnel	27
A. Dimension juridique et réglementaire	27
B. Dimension Organisationnelle : détail des acteurs clés	29
1. Acteurs clés de l'architecture proposée par la stratégie	29
2. Acteurs clés dans l'infrastructure institutionnelle existante	31
C. Dimension technico-opérationnelle : Détail des étapes à considérer pour inscrire la PNPPS dans le processus budgétaire haïtien	34
1. Démarche pour l'inscription de la PNPPS au budget-programme	35
2. Du circuit de la dépense à la reddition de comptes	37
3. Critères et méthodes d'évaluation des projets ou programmes sociaux	37
D. Dimension de financement de la politique sociale : Mécanismes alternatifs de financement	38
IV. Conclusion et recommandations	41
V. Bibliographie	45
Annexes	49

Tableau

Tableau 1	Liste des différentes attributions du MAST	12
Tableau 2	Allocation budgétaire par secteur pour l'exercice fiscal 2019-2020 à 2023-2024.....	14
Tableau 3	Évolution du poids des dons extérieurs dans la couverture des besoins en financement du déficit global de 2013-2014 à 2023-2024.....	14
Tableau 4	Crédits budgétaires alloués aux PIP par source de financement externe	15
Tableau 5	Étapes du processus budgétaire en Haïti.....	20
Tableau 6	Poids annuel des crédits d'investissements alloués entre les différents ministères appartenant au secteur social au cours de l'exercice fiscal 2019-2020 et 2023-2024.....	25
Tableau 7	Liste des conventions signées par Haïti visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels	28
Tableau 8	Liste des conventions signées par Haïti et les instruments légaux internes.....	29
Tableau A1.1	Sommaire récapitulatif de manière non exhaustive des différents programmes et ministères œuvrant dans l'environnement social en Haïti.....	51
Tableau A1.2	Critères d'évaluation des projets ou programmes sociaux dans le Budget de Programmes.....	53
Tableau A1.3	Exemple de projets pouvant être présentés dans le Programme d'Investissement Public selon source de financement.....	53
Tableau A1.4	Table de passage des crédits de fonctionnement en classification fonctionnelle pour la protection sociale.....	54
Tableau A1.5	Table de passage des crédits d'investissement en classification fonctionnelle pour la protection sociale.....	54
Tableau A1.6	Liste de personnes rencontrées entre novembre 2024 et mai 2025.....	56

Graphique

Graphique 1	Évolution de l'enveloppe budgétaire en Haïti pour l'exercice 2019-2020 à 2023-2024	13
Graphique 2	Taux de pression fiscale d'Haïti et de quelques pays de la Caraïbe entre 2001 et 2019	15
Graphique 3	Contribution des Investissements publics (interne et externe) et des immobilisations dans les dépenses en capital	16
Graphique 4	Évolution du taux de pression fiscale en Haïti entre 2001 et 2019.....	17
Graphique 5	Évolution des crédits relatifs à la Protection sociale, de 2019-2020 à 2024-2025.....	24
Graphique 6	Allocation des crédits de fonctionnement entre les différents ministères appartenant au secteur social de 2019-2020 à 2023-2024.....	24

Diagramme

Diagramme 1	Les principales faiblesses énumérées par la CSCCA sur le PUM.....	11
Diagramme 2	Phases du cycle budgétaire en Haïti.....	19
Diagramme 3	Acteurs du circuit des dépenses d'investissement	21
Diagramme 4	Acteurs dans le circuit des dépenses de fonctionnement.....	22
Diagramme 5	Architecture institutionnelle de la PNPPS	30
Diagramme 6	Différentes structures légalement existantes en Haïti pouvant supporter l'architecture institutionnelle de la PNPPS	32

Carte

Carte A1.1	Situation d'insécurité alimentaire aiguë en Haïti pour la période (mars 2017 à juin 2017).....	50
Carte A1.2	Situation d'insécurité alimentaire aiguë en Haïti pour la période (mars 2024 à juin 2024).....	50

Introduction

La protection et la promotion sociales sont devenues aujourd'hui deux instruments dans lesquels on implémente une panoplie de mesures afin de garantir des niveaux de vie fondamentaux pour tous et, dans un sens plus large, de construire des sociétés plus équitables et plus inclusives. L'inscription de sa politique conduit à l'accélération des progrès vers des objectifs de développement convenus au niveau mondial, tels que les objectifs de développement durable (ODD). Puisqu'elle traduit explicitement les priorités énoncées des ODD, comme par exemple l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes (ODD 1) et de la faim (ODD 2), ainsi que l'accès égalitaire aux conditions de base telles que vivre en bonne santé (ODD 3); assurer une éducation inclusive et de qualité et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie (ODD 4); garantir l'accès à des services d'alimentation en eau et d'assainissement (ODD 6); et des emplois décents (ODD 8).

Dans ce même ordre d'idées, ce document se propose pour objectif principal de souligner l'importance cruciale de la consolidation d'un cadre institutionnel pour la Politique nationale de protection et promotion sociales (PNPPS)¹, basé sur les quatre dimensions (légale et règlementaire, organisationnelle, technico-opérationnelle et financière) de la CEPALC. Ce travail est structuré en quatre grandes sections, chacune visant à aborder un aspect clé de la problématique liée à l'institutionnalisation budgétaire de la PNPPS.

Dans la première section, on présentera le paysage de l'environnement socio-économique du pays, suivi du cadre institutionnel de la PNPPS, un bref aperçu de l'expérience de politiques sociales de deux pays, passant par l'analyse de l'évolution du budget national, de ses défis et particulièrement le financement du secteur social. Au niveau de la seconde section, une analyse approfondie du système budgétaire haïtien sera menée dans laquelle on exposera minutieusement les différentes démarches menant tant à la planification, à l'élaboration et à l'exécution de cet instrument de la politique budgétaire, qu'à la situation du MAST au regard des allocations budgétaires vis-à-vis de l'enveloppe budgétaire et du secteur social en particulier.

La troisième section se concentrera sur les mécanismes d'ancrage institutionnel de la PNPPS dans le budget national. Elle discutera, au regard des quatre dimensions du cadre institutionnel, des stratégies et des outils nécessaires pour intégrer durablement la PNPPS dans les priorités budgétaires de

¹ Document de politique publique adopté en 2020 qui définit les orientations de l'État en matière de protection et de promotion sociales, notamment pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, et pour favoriser l'autonomie des citoyens.

l'État. Cette partie s'intéressera à une démarche opérationnelle de ce processus qui parviendra à mettre en place et à peaufiner un budget-programme pour que les politiques sociales en Haïti puissent voir le jour. La quatrième et dernière section présentera les conclusions de l'étude sous forme d'une évaluation critique et de prospectives. Cette section fournira des recommandations stratégiques pour renforcer l'institutionnalisation de la PNPPS, en tenant compte des dynamiques budgétaires et socio-économiques d'Haïti. Elle proposera également des axes d'amélioration à court et moyen terme pour garantir la viabilité de cette politique nationale.

Pour mener cette étude, une méthodologie rigoureuse a été adoptée, combinant analyse documentaire, collecte de données primaires y compris des entretiens, approche comparative, puis synthèse et recommandations. Elle repose aussi sur une revue non exhaustive de documents officiels et statistiques produits par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et le MAST et d'autres institutions étatiques haïtiennes, ainsi que sur des publications d'organisations internationales comme la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), les rapports annuels de finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Des entretiens² avec d'anciens responsables, des experts et des partenaires techniques ont apporté des informations pertinentes, souvent absentes des sources secondaires et l'obtention des perspectives sur les défis et opportunités liés à l'institutionnalisation de la PNPPS. L'analyse inclut également les expériences du Mali et du Pakistan confrontés à des défis similaires en matière de budgétisation et de mise en œuvre de politiques sociales.

Ainsi, ce document vise à fournir une analyse approfondie des enjeux institutionnels et financiers liés à l'institutionnalisation de la PNPPS. En s'inspirant du cadre institutionnel des politiques sociales soutenu par la CEPALC, il aspire à fournir des recommandations pragmatiques pour sensibiliser les autorités politiques et non-étatiques sur la nécessité d'opter pour une budgétisation de la PNPPS, d'une part; et d'autre part, il pourra servir de guide clé pouvant amener les décideurs à mieux articuler d'autres politiques publiques en Haïti.

² Liste de personnes rencontrées de décembre 2024 à mars 2025 dans le tableau A1.4 en annexe.

I. Environnement global économique et social

Haïti se dote depuis plusieurs années d'une panoplie de documents d'orientation stratégique dans le but de pouvoir améliorer les conditions socio-économiques du peuple haïtien. Après le séisme meurtrier de 2010, les autorités haïtiennes ont lancé le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH) visant à faire du pays un État émergent d'ici 2030 (MPCE, 2012a). Par la suite, on a eu le plan triennal d'investissement (MPCE, 2012b) et, de manière très récente, un autre plan appelé le Plan de relance économique post-COVID 2020-2023 (PREPOC) qui visait à conduire à une relance de l'activité économique et au redressement des finances publiques après la crise et les effets sévères de la pandémie COVID-19 (MEF et MPCE, 2021).

Le pays traverse depuis 2018 une crise humanitaire aiguë, aggravée par un contexte socio-économique et politique particulièrement délétère, qui détériore davantage les conditions de vie de la population haïtienne. Selon les données du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC, de par son acronyme en anglais), l'insécurité alimentaire a atteint des proportions alarmantes. Pour la période de février à septembre 2017, 7.555.113 personnes, soit 68,9%³ de la population, étaient en situation d'insécurité alimentaire (IPC, 2024a). En comparaison, pour la période de mars à juin 2024, ce chiffre a grimpé à 9.906.757 personnes, soit 79,9%⁴ de la population (IPC, 2024b). Les projections pour les périodes d'août 2024 à février 2025 et de mars à juin 2025 indiquent déjà des niveaux d'insécurité alimentaire de phase 5 (famine) en Haïti (IPC, 2024c), soulignant l'urgence d'une intervention robuste et coordonnée.

En parallèle, les indicateurs socio-économiques affichent une détérioration continue. Pour une sixième année consécutive, Haïti a enregistré un taux de croissance économique négatif de -4,2% (IHSI, 2024), comme cela a été le cas lors des exercices fiscaux 2018-2019 (-1,7%), 2019-2020 (-3,3%), 2020-2021 (-1,8%), 2021-2022 (-1,7%) et 2022-2023 (-1,9%) (BRH, 2024). Ces performances économiques médiocres résultent principalement de deux facteurs interdépendants. D'une part, les activités des groupes armés (gangs) non étatiques paralysent le fonctionnement du pays, en particulier dans la capitale, Port-au-Prince et la zone métropolitaine. D'autre part, la crise politique persistante, marquée par l'absence d'autorités issues d'élections légitimes depuis 2017, entrave encore plus la bonne gouvernance et la

³ Ce pourcentage est obtenu en considérant la population totale de 2017, qui est de 10 962 362 (Perspective Monde, 2025).

⁴ Ce pourcentage est obtenu en considérant la population totale de 2024, qui est de 12 394 537 (IHSI, 2025a).

confiance institutionnelle. Ce double fardeau complique considérablement la mise en œuvre de politiques publiques susceptibles de stabiliser l'économie et d'améliorer les conditions de vie des citoyens face à une pauvreté⁵ existante.

Toutefois, sans la mise en exécution de manière efficace de la PNPPS la situation d'Haïti demeurera préoccupante. Les indicateurs de pauvreté fondés sur le revenu montrent une légère amélioration entre 2001 et 2012 : selon les enquêtes sur les conditions de vie des ménages (ECVH 2001 et ECVMAS 2012), la pauvreté modérée a reculé de 77 % à 72 % sur cette période. Néanmoins, les perspectives à moyen terme restent alarmantes. Les projections de la Banque mondiale estiment qu'environ 36,6 % de la population haïtienne vivra avec moins de 2,15 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA, 2017) en 2026 (Banque Mondiale, 2024). Sans reprise économique et face à l'instabilité politique et sécuritaire, cette vulnérabilité pourrait s'aggraver notamment dans le contexte des élections prévues entre la fin de l'année 2025 et le début de 2026. Une reprise économique, même modérée, apparaît donc essentielle pour inverser cette trajectoire et atténuer les risques sociaux associés à la précarité grandissante de la population.

A. Dimensions du cadre institutionnel autour de la PNPPS

Dans ce contexte, les politiques sociales apparaissent comme un levier de développement incontournable, car la politique sociale fait référence à toute action publique qui vise à assurer le bien-être de la population, à réduire les inégalités sociales et à combattre la pauvreté (Bonoli, G. and Fossati, F., 2022). Inspirée par les principes de justice sociale et d'équité prônés par la CEPALC, Haïti doit également œuvrer pour renforcer son cadre institutionnel, qui est tout un ensemble de structures organisationnelles formelles, de règles et de normes informelles pour la fourniture de services, afin de transformer les politiques sociales en véritables moteurs de développement inclusif. La CEPALC souligne l'importance de onze transformations clés pour surmonter les « pièges du développement » en Amérique latine et dans les Caraïbes, notamment : une réduction des écarts de productivité qui accentuent la segmentation du marché et creusent les disparités salariales; une promotion de l'égalité entre les sexes et la reconnaissance de l'économie des soins qui favorisera la participation équitable des femmes à l'économie; un renforcement de l'inclusion et de la mobilité sociale ; et une transition vers un modèle de développement durable mettant accent sur la résilience environnementale et l'atténuation du changement climatique (CEPALC, 2024a). Ces orientations aident Haïti à consolider ses mécanismes de protection et de promotion sociales.

Les quatre dimensions que prône la CEPALC à savoir, i) le cadre juridique et réglementaire ; ii) les caractéristiques organisationnelles ; iii) les éléments techniques et opérationnels liés à la mise en œuvre des politiques ; et enfin, iv) le financement des politiques sociales, sont interconnectées et se renforcent mutuellement pour garantir une mise en œuvre efficace et durable de la PNPPS. Elles permettent de structurer l'action publique, d'assurer une utilisation optimale des ressources disponibles et de promouvoir l'équité et l'inclusion sociale.

En effet, avec un cadre juridico-réglementaire solide, où les actions sociales sont encadrées par les engagements nationaux et internationaux et les lois organiques ou sectorielles, les droits sociaux seraient garantis de telle sorte qu'une continuité de politiques soit assurée au-delà des cycles politiques.

Au niveau de la dimension organisationnelle, la structure des organes responsables de la mise en œuvre de la politique sociale est étudiée en examinant si l'autorité sociale est concentrée dans une seule entité ou dispersée entre plusieurs institutions, et dans ce cas, en évaluant si la coordination intersectorielle est efficace, avec des mandats et une division du travail clairs, permettant de réduire la fragmentation et d'éviter les duplications en vue de garantir une action cohérente et alignée sur les objectifs de la PNPPS.

⁵ Des études, notamment Dollar et Kraay (2002), montrent que la croissance du PIB joue un rôle clé dans la réduction de la pauvreté. Le rapport sur le développement humain (2013) révèle qu'au Chili, au Mexique et au Brésil, l'indice de développement humain (IDH) a progressé au-delà des prévisions, grâce à la baisse de la pauvreté (de 44 % à moins de 30 %), à l'augmentation de la part de la population qui échappe à de la pauvreté et à l'augmentation de la classe moyenne. La croissance économique expliquerait 66 % de la réduction de la pauvreté et 74 % de l'expansion de la classe moyenne (Orliange, 2013, p.13).

La dimension technico-opérationnelle met en lumière l'importance des outils et des capacités techniques pour la gestion, la planification stratégique, le diagnostic, le suivi et l'évaluation des politiques sociales. Ces outils permettent de recueillir et d'analyser des données fiables et facilitent la prise de décision, le contrôle de la mise en œuvre et l'ajustement des interventions en fonction des résultats obtenus. Enfin, la dimension de financement des politiques sociales s'intéresse à l'allocation et à la gestion des ressources financières. Elle met en avant l'analyse de la source des financements, leur adéquation par rapport aux besoins, et la capacité des institutions à les mobiliser et à les gérer rigoureusement.

B. Expériences enrichissantes à l'international et en Haïti

Après avoir relaté les quatre dimensions fondamentales identifiées par la CEPALC pour l'institutionnalisation efficace de la PNPPS en Haïti, pour mieux comprendre les défis pratiques et opérationnels associés à ces dimensions dans des contextes comparables, il est utile de se tourner vers l'expérience d'autres pays confrontés à des contraintes similaires et un cas pratique de projets sociaux réalisés par le MAST.

1. Le cas du Mali et du Pakistan

Bien que situés dans des régions géographiques distinctes et appartenant à des contextes socio-historiques différents, le Mali et le Pakistan partagent avec Haïti plusieurs caractéristiques structurelles : faiblesse du revenu par habitant, poids d'une économie informelle, instabilité politique récurrente, hausse d'inégalités sociales, dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure et forte exposition aux chocs externes (climatiques, sécuritaires ou économiques). L'expérience de ces projets sociaux, permettent de mieux comprendre les différents enjeux qui peuvent compromettre l'efficacité des initiatives sociales, et offrent ainsi des pistes concrètes pour optimiser la budgétisation et l'impact des politiques sociales en Haïti.

Le Mali et le Pakistan offrent des exemples contrastés mais instructifs des défis et des opportunités liés à la mise en œuvre de politiques de protection sociale dans des contextes de vulnérabilité socio-économique marquée. Ces deux pays ont mis en place d'importantes initiatives pour aider leurs populations vulnérables, mais font face à des obstacles qui limitent l'efficacité de leurs programmes.

Au Mali, plusieurs programmes ont été mis en place dans le but de réduire la pauvreté et d'améliorer les capacités des populations vulnérables, dont le programme de filets sociaux (*Jigisemejir*), introduit en 2013, qui repose sur des transferts monétaires ciblés, des mesures d'accompagnement et des paquets nutritionnels préventifs (Melissa et al, 2020). Aussi des subventions alimentaires ciblées, des caisses d'assurance maladie communautaires et des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) (Oxford Policy Management, 2016). Bien que pertinents, leur mise en œuvre a été entravée par des problèmes structurels.

Le premier défi réside dans l'absence d'une coordination institutionnelle permettant de coordonner efficacement les divers projets, entraînant la duplication des efforts et à des inefficacités opérationnelles. De plus, le financement insuffisant des programmes a limité leur portée et leur pérennité malgré que les institutions internationales comme la Banque mondiale, l'Agence suisse pour le développement et la coopération (DDC), l'UNICEF (The United Nations Children's Fund), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le Foreign, commonwealth & development office (FCDO) ont financé le ministère en charge de la protection sociale qui est justement le Ministère de la solidarité, de l'aide humanitaire et de la reconstruction du Nord (MSHRN). La mise en œuvre disproportionnée des programmes dans certaines zones géographiques au détriment d'autres, l'inadaptation de certaines pratiques aux réalités locales, n'ont pas permis d'atteindre une part significative de sa population. Ces défis soulignent la nécessité d'une coordination institutionnelle renforcée, d'une planification basée sur les données locales et d'un financement durable.

Au Pakistan, la protection sociale s'est structurée à partir de 2007 avec une stratégie nationale intégrée à la réduction de la pauvreté. L'un des programmes les plus emblématiques de cette stratégie est le Benazir Income Support Programme (BISP), conçu pour renforcer la capacité financière des familles pauvres, formuler et mettre en œuvre des politiques ciblées en faveur des populations vulnérables, et réduire les inégalités économiques. Ce programme a marqué un tournant en offrant une couverture sociale étendue et en devenant l'un des piliers des politiques de protection sociale au Pakistan (Nayyab et Farooq, 2012 cité dans Oxford Policy Management, 2016). Toutefois, comme au Mali, des défis persistent. Le manque de coordination entre les différents ministères et organismes responsables des politiques sociales a conduit à une dilution des responsabilités, ce qui provoque des lacunes dans la couverture géographique et des pertes financières importantes. Ces limites soulignent la nécessité d'un cadre institutionnel robuste pour garantir une meilleure coordination et optimiser l'utilisation des ressources.

Les expériences du Mali et du Pakistan montrent que l'efficacité des programmes de protection sociale dépend de la qualité de leur mise en œuvre. L'absence de cadre institutionnel intégré, le manque de coordination entre acteurs, les déficiences de financement et la non-adaptation des programmes aux réalités locales figurent parmi les principaux obstacles à surmonter. Ces enseignements sont précieux pour Haïti, où la réussite de la PNPPS en dépit de l'architecture organisationnelle dont elle dispose exige une mobilisation coordonnée de tous les acteurs pour maximiser l'impact des politiques sociales (Oxford Policy Management, 2016).

2. Le cas du MAST

En vertu de la décision de l'État haïtien de prioriser les actions de mise en œuvre de la PNPPS, une enveloppe budgétaire triennale de plus de 46 milliards de gourdes a été mobilisée pour financer un nouveau programme baptisé Programme d'Urgence Multisectoriel (PUM) pour l'apaisement et la réinsertion sociale est d'envergure nationale (CSCCA, 2024, p.13).

Son objectif général consiste à réduire la vulnérabilité économique et les inégalités sociales des couches les plus vulnérables de la population haïtienne. Déployé sur l'ensemble du territoire, il est mis en œuvre par six ministères: le Ministère des Travaux publics, des Transports et des Communications (MTPTC); le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP); le Ministère des Affaires sociales et du Travail (MAST); le Ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI); le Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR) et le Ministère de l'Environnement (MDE). Il est financé à la fois par le Trésor public et par le Fonds monétaire international (FMI), via le mécanisme Food Shock Windows (idem) respectivement de 27,78% et 72,22% (idem, p.15).

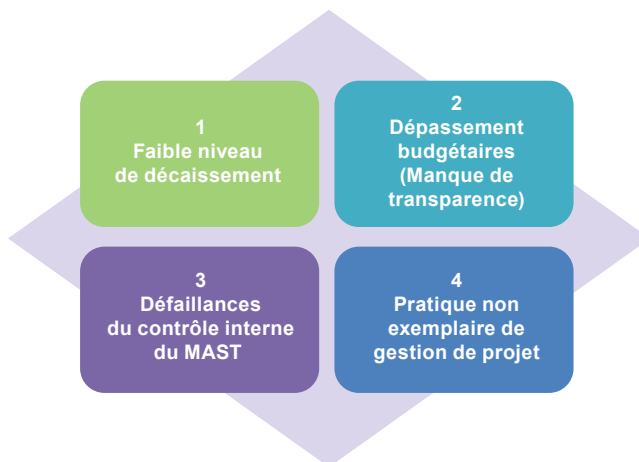
En termes d'expérience locale, grâce au rapport d'audit de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), publié en juin 2024 sur le déroulement du PUM, tel illustré ci-dessous, quatre grands facteurs compromettent la réussite du PUM :

- i) Un déficit d'orientations stratégiques: l'absence de clarification du processus d'approbation des documents stratégiques, des rôles et responsabilités mal définis, et la non-conformité du Plan d'opération annuel (2022-2023) aux critères du Programme d'investissement public (PIP) affaiblissent la planification et la cohérence du programme.
- ii) Un dispositif organisationnel inadéquat: l'absence d'un cadre clair de coordination, la dilution des responsabilités du MAST, l'incohérence dans la chaîne de gouvernance et un mandat inadapté du comité de pilotage opérationnel (COPILO) entraînent des risques élevés pour la supervision, le suivi et le contrôle budgétaire.
- iii) Les mécanismes de gestion pertinents: le cadre légal des finances publiques n'est pas suffisamment référencé, le MAST dispose d'un pouvoir excessif pour approuver les listes de bénéficiaires sans contrôle des méthodes de ciblage, et il n'existe pas de dispositions facilitant l'application du programme.

- iv) Une méthodologie de ciblage des bénéficiaires non encore rodée : le Système d'information du MAST (SIMAST) présente de graves lacunes, les sites ministériels consultés ne fournissent pas d'informations publiques utiles sur les actions sectorielles, et aucun dispositif de contrôle anti-fraude n'est en place, compromettant l'atteinte des populations cibles (idem).

Cependant, parmi ses ministères concernés, pour l'exercice 2022-2023, il convient de faire ressortir de façon particulière les leçons tirées du MAST à travers deux de ses sept projets : Projet de réinsertion socio-professionnelle et Suivi-évaluation et rapportage. En outre, bien qu'il soit le seul ministère qui disposait d'un plan opérationnel annuel détaillé, à l'image du diagramme 1, parmi les points négatifs, ses quatre aspects handicapent sérieusement l'atteindre des objectifs fixés.

Diagramme 1
Les principales faiblesses énumérées par la CSCCA sur le PUM



Source : Réalisé par l'auteur à partir de CSCCA (2024).

Pour le MAST, le Trésor public fut le seul contributeur des crédits budgétaires pour la première année. Sur les 1,33 milliards de gourdes prévues, seulement 30,85 % de ce montant ont été décaissés (idem, p.16). Donc, cette insuffisance d'allocations conjuguée à l'absence d'autres financements limite les actions du MAST. L'audit révèle des dépassements budgétaires dus à des dépenses effectuées en dehors de l'activité principale en question. Ils sont effectués sans pièces justificatives valides et des gratifications injustifiées. Par exemple, pour le projet de réinsertion socio-professionnelle, sur 5,97 millions de gourdes dépensées, 84 %, soit 5 millions de gourdes, ont été versés en gratifications sans justification documentée (idem, p.24).

Ensuite les défaillances du contrôle interne du MAST se voient, par exemple, dans le versement irrégulier de 27 millions de gourdes à 37 écoles professionnelles face à une sélection non documentée (idem, p.25) ; des paiements excessifs effectués par le MAST, indiquant que 2 000 jeunes ont pris part à une discipline de formation professionnelle, alors que le fournisseur de service de restauration atteste que seulement 530 plats ont été servis (idem), d'où de graves irrégularités financières. Enfin, une pratique non exemplaire de gestion de projet, car le MAST avec le chapeau de coordination n'arrive pas à produire les rapports requis à la CSCCA, sachant que celui-ci est relié aux conditions d'allocation des ressources.

L'ensemble de ces dysfonctionnements mérite une analyse approfondie et une prise en compte rigoureuse, dans la mesure où ils constituent des facteurs critiques pouvant compromettre la réussite de toute initiative sociale future, notamment le processus d'institutionnalisation de la PNPPS.

C. Évolution du budget et des finances publiques en Haïti

Le MAST s'est donné pour mission de relever certains défis structurels auxquels le pays est confronté en matière de politique sociale. Ses attributions sont ainsi stipulées dans le décret du 4 novembre 1983, dénommé loi organique du Ministère des Affaires Sociales et du Travail (MAST), publié le 24 novembre 1983 au n°. 82 du Journal officiel de la République d'Haïti *Le Moniteur* :

Tableau 1
Liste des différentes attributions du MAST

1. Définir et exécuter la politique du Gouvernement ;	2. Accorder une protection particulière à la famille, à la femme, à l'enfant, au vieillard et à l'infirme ;
3. Veiller au respect de la liberté du travail et des obligations qui en découlent ;	4. Assurer, sur le plan technique et administratif, le contrôle et la supervision de toutes les institutions de Défense Sociale ;
5. Assurer la protection du travailleur tant dans le secteur formel qu'informel et l'harmonie du travail et du capital ;	6. Collaborer, avec les Ministères et autres institutions, en vue de la réalisation des objectifs sus-indiqués et formuler à leur intention toutes recommandations utiles ;
7. Établir, sur la base d'une solidarité nationale, un régime approprié de Sécurité Sociale entre les risques physiologiques, économiques, sociaux et autres ;	8. Entretien des rapports avec les Organismes Internationaux de travail et d'Affaires Sociales ;
9. Rechercher et mettre en œuvre les moyens scientifiques et concrets, en vue d'intensifier la lutte contre la faim, la malnutrition, le chômage, le paupérisme ;	10. Recommander et préparer la participation du Gouvernement aux Congrès et Conférences sur les Affaires Sociales ;
11. Créer, autoriser, encourager et superviser les œuvres de prévoyance, et d'assistance sociale tant publiques que privées ;	12. Étudier et recommander le vote des Conventions Internationales qui s'y rapportent et veiller à leur exécution après accomplissement de la procédure de ratification, ce à la diligence du Ministère des Affaires Étrangères.

Source: Réalisé par l'auteur à partir du décret du 4 novembre 1983.

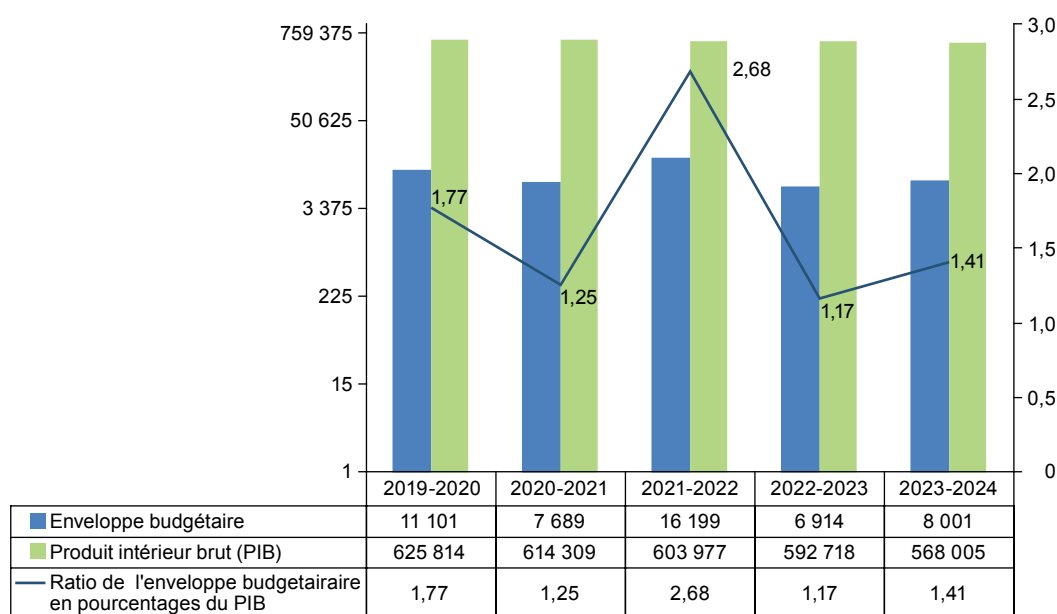
À cette fin, ce ministère met en œuvre une diversité de programmes de transferts sociaux, qu'ils soient conditionnels ou non, monétaires ou en nature, en faveur des populations les plus vulnérables pour pouvoir alléger les souffrances immédiates, et de renforcer la résilience des ménages face aux chocs économiques et sociaux. Par ailleurs, cette volonté politique s'inscrit à travers la PNPPS dont la vocation est de définir les grandes orientations de l'État d'ici 2040 en matière de protection et de promotion sociales (MAST, 2020a). Cependant, son succès dépend de son institutionnalisation dans le budget national pour assurer sa pérennité et son financement.

Par conséquent, une analyse éclairée du budget national et de la situation financière d'Haïti est nécessaire pour faciliter sa budgétisation. Une telle évaluation permettrait de mieux comprendre les marges de manœuvre budgétaires disponibles et d'identifier les leviers nécessaires pour allouer efficacement des ressources à la PNPPS. Ainsi, selon l'évolution de l'enveloppe budgétaire⁶ au cours des cinq dernières années, le budget national a enregistré un taux de croissance négatif de -27,93%, passant de 11,10 milliards de gourdes pour l'exercice 2019-2020 à 8,0 milliards de gourdes pour l'exercice fiscal 2023-2024. En pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB), cette diminution accuse un ratio de l'enveloppe budgétaire de -1,41%. On n'observe des fluctuations notables, avec des baisses significatives au cours des exercices 2020-2021 et 2022-2023, où il a diminué respectivement à 7,69 milliards et 6,91 milliards de gourdes, respectivement des variations annuelles⁷ de -30,73% et -57,32% (voir le graphique 1).

⁶ Pour trouver l'enveloppe budgétaire en valeur réelle, on a pris les informations statistiques des valeurs nominales tirées du site web de la DGB (DGB, 2024a, p.12) ; (DGB, 2024e, p.7) et (DGB, 2024b, p. 5). Puis on a déflaté avec le taux d'inflation des périodes considérées, soit 2019 :17,90% ; 2020 :25,10% ; 2021 :13% ; 2022 :38,69% et 2023 :31,85% (IHSI, 2025b).

⁷ Cette variation annuelle est calculée par les auteurs.

Graphique 1
Évolution de l'enveloppe budgétaire en Haïti pour l'exercice 2019-2020 à 2023-2024
 (En millions de gourdes)



Source : Réalisé par l'auteur à partir des données statistiques disponibles sur le site Web de la DGB et de la BRH.

Ensuite, en Haïti la répartition des dépenses publiques sur les cinq derniers exercices fiscaux révèle un déséquilibre entre les deux types de dépenses. Les dépenses d'investissement représentent moins de 30%⁸ des dépenses de fonctionnement. Durant l'exercice fiscal 2020-2021, cette part représentait que 15,67% des dépenses totales, soit 216,12 milliards de gourdes⁹. Un déséquilibre structurel reflétant une orientation budgétaire insuffisamment axée sur des projets à long terme.

En revanche sur le plan sectoriel, l'État haïtien accorde une priorité relative au secteur social¹⁰, par exemple pour l'exercice 2022-2023 la contribution prévue pour ce secteur était de 21,6 milliards de gourdes (CSCCA, 2024, p.15). Comme l'indique le tableau 2, il a occupé la deuxième place en termes d'allocation budgétaire au cours des exercices 2019-2020 (21,9%), 2020-2021 (17,9%) et 2022-2023 (27,2%) et accusant la plus grande part des crédits budgétaires totaux lors des deux dernières années respectivement de 27,2% et 29,6%. Néanmoins, certains ministères clés, tel le MAST, disposent encore de crédits de fonctionnement limités à l'image du graphique 10, malgré une hausse marquée de leurs crédits d'investissement en 2022-2023 (80,45 %) et 2023-2024 (59,15 %) dans le secteur social (voir tableau 6). Ces chiffres révèlent le manque de ressources pour un ministère clé dans la lutte contre la pauvreté, soulignant l'urgence d'institutionnaliser la budgétisation de la PNPPS au MAST, malgré des moyens limités.

⁸ Ce montant est obtenu en faisant le ratio des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur l'enveloppe budgétaire.

⁹ Pour trouver la valeur réelle pour cet exercice, on a pris les informations statistiques des valeurs nominales tirées du site web de la DGB (DGB, 2024c). Puis on a déflaté avec le taux d'inflation qui est 25,1% en 2020 (IHSI, 2025b).

¹⁰ Le secteur social comprend le MENFP ; le MAST ; le MSPP ; le MCFDF et le ministère de la Jeunesse, des Sports et à l'Action publique (MJSAC).

Tableau 2
Allocation budgétaire par secteur pour l'exercice fiscal 2019-2020 à 2023-2024
(En pourcentage de l'enveloppe globale)

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Secteur économique	23,5	26,2	19,3	20,8	25,9
Secteur politique	13,8	16,7	15,9	19,6	20
Secteur social	21,9	17,9	20,2	27,2	29,6
Secteur culturel	1,0	1,8	1,5	1,5	1,2
Autres administrations	34,6	32,5	38,8	26,8	19,2
Pouvoir Législatif	3,1	2,1	1,6	1,5	1,4
Pouvoir judiciaire	0,8	1,2	1,1	1,1	1,1
Organismes Indépendants	1,3	1,6	1,6	1,6	1,6

Source: Réalisé par l'auteur à partir des données statistiques publiées dans les documents de budgets disponibles sur le site de la DGB.

Aussi, il convient de souligner que le système budgétaire haïtien reste largement tributaire des financements externes, avec une moyenne de plus de 60% des déficits budgétaires couverts par des dons¹¹ (voir tableau 4). En 2023-2024, cette dépendance a atteint un sommet, les dons représentant 109,52% des déficits (voir tableau 3). Cette situation illustre une vulnérabilité systémique qui limite la souveraineté budgétaire de l'État haïtien et compromet la pérennité de ses politiques publiques.

Tableau 3
Évolution du poids des dons extérieurs dans la couverture des besoins en financement du déficit global
de 2013-2014 à 2023-2024
(En millions de gourdes)

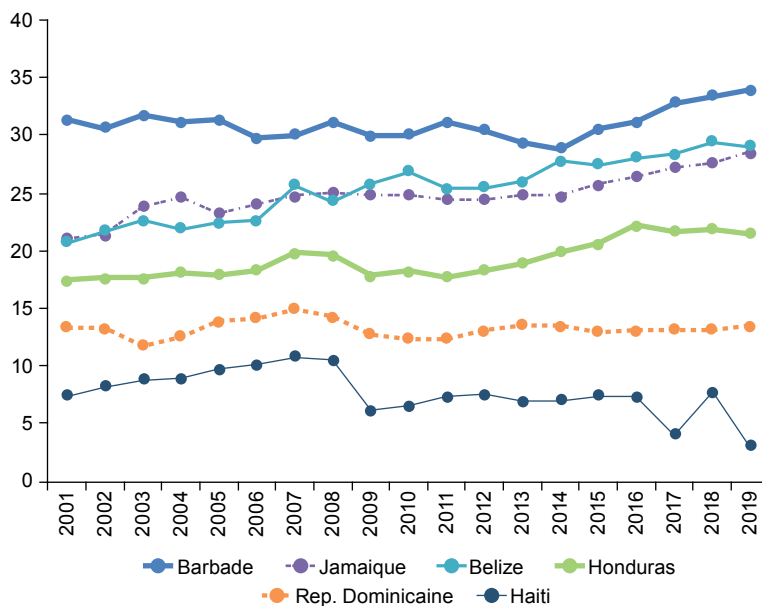
Exercice fiscal	Recettes totales	Dépenses totales	Solde Global	Dons	Dons <i>(En pourcentages)</i>
2013-2014	11 837,21	26 995,70	(15 158,49)	7 377,75	48,67
2014-2015	15 032,55	15 032,55	29 728,38	7 615,95	51,82
2015-2016	7 245,25	12 414,58	(5 169,33)	3 717,35	71,91
2016-2017	6 674,43	10 268,63	(3 594,20)	3 034,47	84,43
2017-2018	9 182,36	12 440,14	(3 257,78)	2 764,49	84,86
2019-2020	4 991,05	10 128,38	(5 137,32)	2 070,93	40,31
2020-2021	3 842,15	6 681,54	(2 839,39)	951,48	33,51
2021-2022	9 241,17	13 968,58	(4 727,41)	1 871,13	39,58
2022-2023	4 240,32	6 124,89	(1 884,57)	1 043,88	55,39
2023-2024	5 421,60	7 312,82	(1 891,22)	2 071,25	109,52

Source: Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DGB.

Une dépendance liée à l'incapacité de l'État haïtien de pouvoir mobiliser les ressources publiques pour couvrir en grande partie ses dépenses publiques. Entre 2001 et 2019, Haïti comparé à cinq autres pays de la Caraïbe enregistre le plus bas taux de pression fiscale (voir le graphique 2 ci-dessous). Cette incapacité à mobiliser des ressources internes compromet les ambitions de développement national et aggrave la dépendance aux ressources externes.

¹¹ À titre indicatif, lorsque l'on parle de « dons », on fait référence à deux composantes, « appui budgétaire » et « Aide projets ».

Graphique 2
Taux de pression fiscale d'Haïti et de quelques pays de la Caraïbe entre 2001 et 2019



Source : Réalisé par l'auteur à partir des rapports annuels de la BRH pour Haïti et pour les pays de la Caraïbe les données statistiques sur le site Web de l'OCDE (OCDE, 2022).

Pour mieux illustrer cette perspective, les données budgétaires présentées dans le tableau 4 montrent que les investissements publics en Haïti reposent majoritairement sur des financements externes, principalement sous forme de dons, reflétant une forte dépendance envers les institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale, la Banque de développement économique et social du Venezuela (BANDES), la Banque interaméricaine de développement (BID) et des pays comme le Taïwan.

Tableau 4
Crédits budgétaires alloués aux PIP par source de financement externe
(En millions de gourdes)

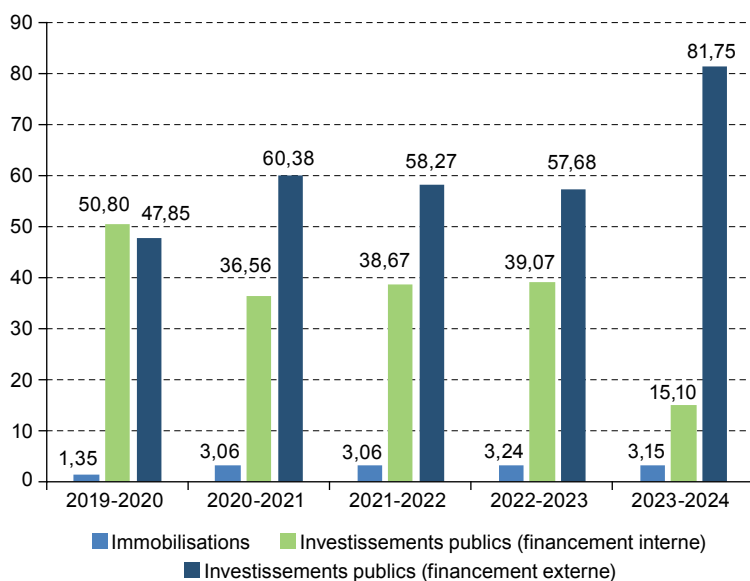
Exercice fiscal	Dons	Emprunt	Investissements publics (financement externe)	Dons (En pourcentages)
2019-2020	1 067,63	540,49	1 608,12	66,39
2020-2021	795,88	324,20	1 120,08	71,06
2021-2022	1 511,00	265,38	1 776,38	85,06
2022-2023	807,73	414,21	1 221,94	66,10
2023-2024	2 071,25	287,32	2 358,56	87,82

Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DGB.

Également, une dépendance structurelle mise en évidence par l'analyse du graphique 3, qui compare le poids relatif des investissements publics financés sur ressources internes et externes dans les dépenses en capital, où les ressources externes financent les investissements publics au-delà des apports internes. Ce fort écart de 81,75 % observé en 2023-2024 corrobore la dépendance accrue aux dons, déjà signalée pour un taux de contribution de 109,52 % dans le tableau 3. À l'exception de l'exercice fiscal 2019-2020, les investissements internes ont surpassé ceux externes grâce à l'apport du Trésor public, s'élevant à 1,33 milliards de gourdes, surpassant ainsi les dons, qui s'élevaient à 1,06 milliards de gourdes¹².

¹² La valeur réelle de ces montants a été obtenue à partir des données budgétaires 2019-2020 (DGB, 2019, p.8) de la DGB, corrigées du taux d'inflation de la période.

Graphique 3
Contribution des Investissements publics (interne et externe) et des immobilisations dans les dépenses en capital
(En pourcentages)



Source: Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DGB.

Ces données budgétaires soulignent l'urgence pour Haïti de renforcer sa base fiscale pour réduire cette dépendance aux financements extérieurs et accroître sa souveraineté budgétaire.

D. Défis autour du contexte budgétaire et du financement de la politique sociale en Haïti

Outre les contraintes budgétaires, le MAST fait face à des défis structurels en gestion et formation du personnel, limitant son efficacité et sa capacité à absorber les crédits alloués. Le modèle de gestion des ressources humaines adopté repose principalement sur un système de renouvellement contractuel à long terme plutôt que sur l'intégration de fonctionnaires à statut permanent. Cette approche, selon les responsables de la Direction des Affaires Administratives et Budgétaires (DAAB)³³, est en grande partie dictée par des pressions politiques exercées par les parlementaires et les organisations politiques locales, qui sollicitent l'insertion de sympathisants dans l'effectif du ministère :

« Ces recrutements peuvent souvent suivre des logiques autres que celles basées sur les compétences, ce qui empêche la non-titularisation³⁴ des agents contractuels faute de l'incapacité à pourvoir efficacement les postes permanents. Également, bon nombre d'eux ne disposent d'aucun espace physique pour exercer leurs fonctions, sans compter aussi les qualifications requises pour occuper des postes à responsabilités. » (Responsable anonyme de la DAAB, 2024).

Comme indique la citation, la précarisation de l'emploi au sein du MAST nuit gravement à son attractivité pour les jeunes cadres qualifiés, compromettant tout effort de renforcement des capacités institutionnelles. Le manque de perspectives de carrière et de reconnaissance décourage les talents émergents, accentuant le déséquilibre générationnel, où moins de 10 % du personnel permanent a

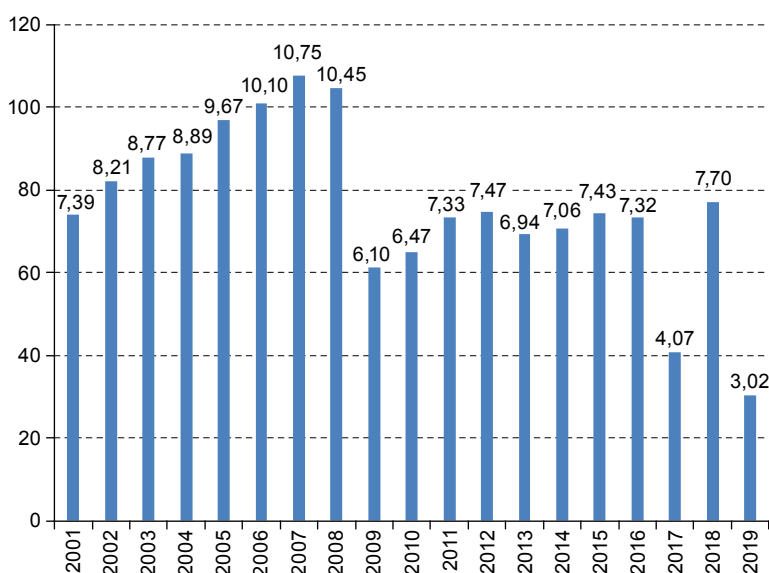
³³ Cette information est basée sur un entretien qu'on a eu avec les responsables du MAST dans le cadre de ce travail.

³⁴ La titularisation dans l'administration publique haïtienne est le fait qu'une personne est passée du statut temporaire, c'est-à-dire un contractuel, au statut permanent, ce qui signifie un fonctionnaire.

moins de 35 ans (DGB, 2024g, p. 99), signe d'un déficit de dynamisme organisationnel. Cette faiblesse en gestion des ressources humaines affaiblit ses capacités institutionnelles, limitant ainsi l'efficacité des interventions sociales.

Outre aspect, il faut dire que depuis plus de trois décennies, le pays affiche un taux de pression fiscale³⁵ moyen de 7,64 % (2001-2019), un niveau bien inférieur (voir graphique 4) au seuil minimal de 15% du PIB recommandé par la Banque mondiale pour financer efficacement les dépenses publiques (World Bank, 2018). Alors que ce taux se tourne autour de 15% du PIB dans la zone Amérique centrale et Caraïbes, il est de l'ordre de 23% en moyenne dans l'Amérique latine". (MEDEF International, 2025). Ce déficit chronique de mobilisation des ressources, attribuable à une assiette fiscale étroite, une économie largement informelle, un évitement fiscal accru et une évasion fiscale élevée, entrave gravement la capacité de l'État à financer des projets de développement ambitieux.

Graphique 4
Évolution du taux de pression fiscale en Haïti entre 2001 et 2019



Source : Réalisé par l'auteur à partir des rapports annuels de la BRH.

Note : Ce taux est obtenu en faisant d'abord le rapport recettes fiscales sur PIB nominal pour chaque année (2011 à 2019).

Malgré toutes ces contraintes structurelles et conjoncturelles que le MAST fait face, l'institutionnalisation des politiques sociales doit rester une priorité. Donc, la mise en place de stratégies budgétaires et financières adaptées est essentielle pour garantir la viabilité et l'efficacité des interventions sociales. Cela passe notamment par le renforcement de la planification et de l'exécution des dépenses de protection sociale, ainsi qu'une gestion plus efficiente des ressources budgétaires qui permettra d'améliorer le ciblage des bénéficiaires et d'accroître l'impact des programmes sociaux.

Dans cette perspective, il est primordial d'adopter des réformes fiscales ambitieuses afin d'élargir l'espace budgétaire nécessaire au financement de la protection sociale. En parallèle, le développement d'une approche proactive de la dépense publique, axée sur l'exécution de projets structurants, pourrait stimuler la croissance économique et renforcer les bases financières du système de protection sociale. Une telle stratégie suppose une planification rigoureuse et une coordination accrue entre les différents acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales (Dorsainvil, 2015).

³⁵ Les secteurs qui contribuent dans la mobilisation des ressources en Haïti sont le secteur financier et services ; le secteur public et non lucratif ; les secteurs de production et distribution ; et les secteurs liés au transport et logistique.

L'efficacité de cette approche repose tout d'abord sur une gouvernance inclusive et une coopération renforcée entre les différents acteurs du secteur social, car, il est crucial de définir clairement les rôles et les responsabilités de chaque entité afin d'assurer une coordination efficace entre les secteurs concernés. La gestion des risques et des désastres (GRD) doit également être pleinement intégrée au dispositif de protection sociale afin d'anticiper et de mitiger les impacts des crises socio-économiques et environnementales.

Par ailleurs, l'intégration et le développement du SIMAST avec les systèmes de gestions et d'informations des programmes sociaux (SGIPS) du MAST) et le Comcare du Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES) sont autant de systèmes qui permettraient de mieux identifier et assister efficacement les personnes vulnérables. De plus, le développement d'une plateforme multisectorielle dédiée aux transferts monétaires en situation d'urgence permettra de renforcer la capacité de réponse du système de protection sociale, conformément aux recommandations du Programme Alimentaire Mondial (World Food Program, 2017).

Sur le plan organisationnel, les fonctions de protection et de promotion sociale sont dispersées entre plusieurs ministères et organismes autonomes, à titre d'exemple le FAES une entité autonome relevant du MEF et l'Institut National de Formation Professionnelle (INFP), rattaché au MENFP. Leurs projets sont souvent réalisés avec le soutien technique et financier de partenaires internationaux. Cette fragmentation institutionnelle, bien qu'établie, nécessite une réforme pour clarifier et centraliser les responsabilités sous l'égide du MAST, afin de définir un cadre organisationnel cohérent pour la mise en œuvre de la politique sociale. Sur le plan de la gestion et des finances, le choix du contrôle a priori des dépenses par le MEF et de supervision des décaissements, laisse une perception de limitation de la capacité du MAST à exercer pleinement son rôle de pilotage stratégique des politiques sociales.

Alors, l'institutionnalisation de la PNPPS sous l'égide du MAST permettrait de centraliser la coordination, d'optimiser l'usage des ressources nationales et internationales, et de contractualiser la performance entre institutions. Ce cadre organisationnel doit être orienté par un système de contractualisation de la performance entre les différentes instances de l'Administration Publique Nationale qui interviennent dans la conception et la mise en œuvre de la PNPPS. Cette initiative stratégique renforcerait la transparence, améliorerait la gouvernance et alignerait les interventions sur les priorités nationales, conformément aux ODD et répondre aux attentes des partenaires internationaux en matière de gouvernance et de transparence (CEPALC, 2022).

II. Le système budgétaire en Haïti : un aperçu

Avant d'aborder le système budgétaire haïtien, il est primordial de définir et de comprendre le concept de « budget de l'État ». Cet outil de planification constitue un élément central pour tout gouvernement, car il permet d'analyser les conséquences de ses programmes, actuels et futurs, tant sur le plan des recettes que des dépenses, tout en identifiant les interrelations entre ces deux dimensions (Maslove, 2015). De ce fait, il est clair que l'institutionnalisation de la PNPPS, dépend des caractéristiques et de la structure du budget national. Dans cette perspective, le diagramme 2 présente, de manière synthétique, quatre phases qui permettent de mieux appréhender le système budgétaire haïtien dans sa globalité. Ces éléments offrent une base analytique pour évaluer la viabilité et les défis liés à la budgétisation de la PNPPS.



Source : Réalisé par l'auteur à partir de l'information disponible du site de la DGB.

A. Planification stratégique

En Haïti, après le séisme du 12 janvier 2010, les autorités ont élaboré le Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH) comme cadre de référence pour le développement économique, social et spatial. Cependant, il n'a jamais été validé officiellement ni soumis à un processus de consultation auprès de la population haïtienne. Il a néanmoins servi de base aux déclarations de politique générale des gouvernements successifs, laquelle est ensuite ratifiée par le Parlement, fixant les grandes orientations de la politique économique, incluant les volets fiscaux, douaniers et budgétaires.

C'est ainsi que, sous l'autorité du Premier Ministre, l'élaboration des lois de finances relève de la responsabilité du MEF, en collaboration avec le Ministère de la planification et de la coopération externe (MPCE). Ce dernier joue un rôle stratégique en veillant à aligner la gestion du développement sur les priorités énoncées dans la déclaration de politique générale. À ce stade, les équipes techniques de ces deux ministères formulent des projections budgétaires sur un horizon de trois ans, définissant des objectifs relatifs aux agrégats macro-financiers sous la forme d'un cadre macro-budgétaire triennal.

La Direction Générale du Budget (DGB), agissant comme le secrétariat de la Commission d'élaboration du budget, travaille ensuite de manière concertée avec les sous-commissions au niveau opérationnel. Ces sous-commissions sont réparties en trois groupes exerçant des responsabilités spécifiques :

- i) Cadrage macroéconomique: Ce groupe établit le cadre macroéconomique et prépare un projet de lettre de cadrage.
- ii) Prévision des ressources budgétaires: Il est chargé d'estimer les recettes de l'État sur la période concernée.
- iii) Analyse des crédits budgétaires: Ce groupe examine les perspectives budgétaires sur la base des travaux des deux groupes précédents.

B. Élaboration du budget

Afin de mieux comprendre la structuration de la préparation budgétaire en Haïti, le tableau 5 présente les grandes étapes de ce processus. Il détaille les activités essentielles, depuis les phases initiales de planification et de concertation jusqu'à la publication et la promulgation du budget. Ces étapes mettent en lumière l'articulation entre les différents acteurs institutionnels et les mécanismes techniques nécessaires à la finalisation de cet outil central de gouvernance économique.

Tableau 5
Étapes du processus budgétaire^a en Haïti

Étapes	Activités
Au plus tard le dernier vendredi du mois de novembre	Transmission de la lettre de cadrage du Premier Ministre incluant le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et les plafonds indicatifs
Du 15 février au 15 mars	Réalisation des conférences budgétaires au niveau de la DGB avec les responsables des différents ministères
Au plus tard le 30 mai	Adoption du projet de loi ^b
Au plus tard le 30 juin	Dépôt du projet de loi
Au plus tard le 2 ^{ème} lundi de septembre	Vote de la loi ^c
Au plus tard le 30 septembre	Publication et la promulgation de la loi

Source : Réalisé par l'auteur à partir de la LEEELF.

^a Il est à mentionner qu'avec le vide institutionnel des deux organes législatifs, à savoir la chambre des députés et du Sénat survenu le 13 janvier 2020. Le budget est émis par décret gouvernemental jusqu'en 2024.

^b En Haïti, il existe trois types de lois de finances. La première, la « Loi de finances initiale », autorise le programme d'actions du gouvernement pour un exercice fiscal, défini dans le « Budget général » qui rassemble toutes les ressources et dépenses de l'État. La loi de finances rectificative modifie en cours d'exercice certaines dispositions de la loi de finances initiale. La loi de règlement est un acte qui constate les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances pour un exercice donné, en tenant compte des lois de finances rectificatives éventuellement adoptées. Elle est soumise à l'approbation du Parlement.

^c Avant le vote, le ministre des Finances dépose le projet de loi de finances (PLF) à la Chambre des députés, qui dispose de 30 jours pour l'analyser, voter et le transmettre au Sénat. À défaut, le gouvernement saisit directement le Sénat, qui a alors 20 jours pour l'examiner et le voter avant de l'envoyer à l'exécutif pour promulgation et publication.

La Loi portant sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances (LEELF) a été promulguée le 4 mai 2016 en Haïti dans le but d'introduire le budget-programme, une approche budgétaire axée sur les résultats et l'efficacité des dépenses publiques. Cependant, malgré cette avancée législative, le processus de préparation budgétaire en Haïti demeure confronté à des défis structurels et culturels qui entravent la pleine adoption de cette méthode. Ces obstacles se manifestent notamment lors des conférences budgétaires. Celles-ci, moments clés de la préparation du budget, réunissent les deux principaux ministères en charge de l'élaboration des lois de finances ainsi que les différentes composantes des autres ministères (services centraux, services techniquement déconcentrés et décentralisés) et autres institutions publiques. Cependant, ces rencontres se transforment souvent au plaidoyer budgétaire individuels des institutions, c'est-à-dire, chaque ministère se focalise sur la défense de ses intérêts, négligeant souvent la lettre de cadrage budgétaire transmise en amont des conférences budgétaires. Cette approche fragmentée produit une compilation incohérente de chiffres, fondée sur le taux d'absorption passé plutôt que sur une planification stratégique alignée aux objectifs nationaux.

C. Exécution de budget

Le circuit des dépenses budgétaires en Haïti est structuré en deux grandes catégories : les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement, en particulier, sont exécutées par diverses directions relevant de trois types d'institutions, comme le montre le diagramme 3. Le processus d'exécution de cette dépense commence par l'institution dépensière (ID). Prenons l'exemple du MAST : celui-ci prépare une requête accompagnée des documents de projet nécessaires. Cette préparation est réalisée grâce à la collaboration entre plusieurs entités internes, notamment l'UEP, la Direction des Affaires Administratives et du Budget, la Commission Ministérielle des Marchés Publics, ainsi que le Directeur de Projet signataire de la Fiche d'Initiation des Opérations de Projet (FIOP) (DGB, 2023).

Diagramme 3
Acteurs du circuit des dépenses d'investissement



Source : Réalisé par l'auteur à partir des informations du site web de la DGB (DGB, 2023a).

Une fois la requête prête, elle est transmise au MPCE. Ce dernier, via sa Direction de l'Investissement Public (DIP) et sa Direction du Suivi et de l'Évaluation de l'Investissement Public (DSEIP), analyse les documents soumis, approuve un niveau de crédits budgétaires, et informe¹⁶ le MEF des résultats.

Au sein du MEF, le dossier est ensuite confié à la DGB, plus précisément à la Direction d'Analyse et de Suivi des Investissements (DASIP). Cette entité procède au contrôle de la conformité et de la régularité des documents tout en notifiant l'ID (par exemple, le MAST) de la possibilité d'initier le projet de dépense. Une fois le projet validé par la DASIP, celle-ci appose un visa autorisant la dépense, puis transmet le dossier à la Direction en charge du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) pour traitement.

¹⁶ Face à un problème de conformité, le MPCE retourne le PIP auprès de l'institution dépensière.

La phase finale consiste pour la DGTCB à vérifier la réquisition et les pièces justificatives associées, avant de procéder à la comptabilisation de la dépense. Une fois ces étapes accomplies, la réquisition est traitée, permettant l'exécution effective de la dépense. Ce processus rigoureux vise à garantir la transparence, la régularité et la bonne utilisation des fonds publics. Le temps moyen de traitement des dossiers n'est pas précisément documenté, en raison des limitations du Système Électronique de Dépenses Publiques (SYSDEP), qui ne permet pas de retracer avec exactitude le moment où un dossier est transmis de l'institution publique au contrôleur financier, ni le délai entre l'approbation de ce dernier et la transmission aux comptables publics. Bien qu'il soit techniquement envisageable d'évaluer la durée moyenne des validations effectuées par le contrôleur financier et le comptable public, ces données ne sont actuellement pas disponibles. Néanmoins, il est établi qu'une réquisition conforme de dépenses incompressibles ne devrait pas excéder un délai d'un mois pour son approbation et son exécution.

Concernant les dépenses de fonctionnement, leur exécution s'articule en deux phases distinctes : la phase administrative et la phase comptable.

La phase administrative se déroule en trois étapes principales :

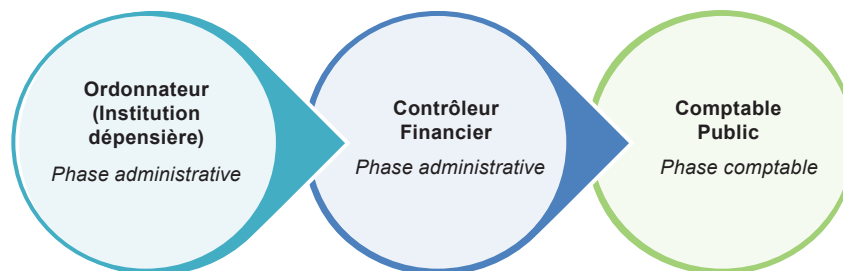
- i) **Engagement** : Il s'agit de l'acte par lequel l'organisme, représenté par son ordonnateur, crée ou constate une obligation juridique à sa charge, entraînant ainsi une dépense à venir. Cette étape formalise la décision de consommer une partie des crédits alloués.
- ii) **Liquidation** : Cette étape consiste à constater la réalité du service effectué ou du bien livré. Elle inclut également l'évaluation exacte du montant à payer, initialement estimé lors de l'engagement.
- iii) **Ordonnancement** : Une fois la liquidation réalisée, l'ordonnateur donne l'ordre au comptable public, relevant de la DGCTB, de procéder au paiement de la dépense liquidée.

Il convient de préciser que, selon la LEELF, tout acte d'ordonnancement ou toute délégation de crédits doit impérativement obtenir le visa préalable du Contrôleur financier¹⁷ avant d'être soumis à la signature de l'ordonnateur. Cette exigence vise à garantir la régularité et la conformité des engagements budgétaires, renforçant ainsi la transparence et la rigueur dans la gestion des fonds publics.

Une fois le processus administratif finalisé, la phase comptable intervient pour exécuter les paiements conformément aux ordres émis. Cette phase repose sur une vérification approfondie des documents justificatifs par la DGTCB, suivie de la comptabilisation et du règlement effectif de la dépense.

Ce processus structuré permet de maintenir un contrôle rigoureux sur l'utilisation des crédits budgétaires, tout en assurant une gestion financière responsable et conforme aux dispositions légales en vigueur.

Diagramme 4
Acteurs dans le circuit des dépenses de fonctionnement



Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents du site web de la DGB.

¹⁷ Pour avoir une idée plus approfondie des principales fonctions d'un Contrôleur Financier dans la chaîne des dépenses publiques, consulter les pages 6 et 7 de ce lien : https://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_hti_annex34.pdf.

D. Reddition des comptes

En Haïti, la reddition des comptes est assurée par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA). Selon l'article 200 de la Constitution de 1987, elle est définie comme une juridiction indépendante et autonome, dotée de compétences financières et administratives. Son mandat inclut le contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État ainsi que la vérification de la comptabilité des entreprises publiques et des collectivités territoriales.

Outre ces attributions générales, la CSCCA joue un rôle essentiel dans les différentes phases du cycle budgétaire, conformément aux articles 200.4 et 204 de la Constitution haïtienne. D'une part, elle est impliquée dans la préparation du budget de l'État, contribuant à la définition des priorités budgétaires et à l'alignement des ressources sur les objectifs nationaux. D'autre part, la CSCCA produit un rapport annuel sur la performance publique qu'elle transmet au Parlement et au Gouvernement. Ce rapport met l'emphase sur la performance atteinte et la qualité d'exécution des programmes inscrits dans les lois de finances (initiale et/ou rectificatives) et aussi bien sur les pistes nécessaires pour améliorer l'adéquation des programmes aux politiques conduites par l'exécutif et conforter l'atteinte des résultats en matière économique, sociale et culturelle.

Par ailleurs, selon l'article 2 du décret régissant son organisation et son fonctionnement (1983), la CSCCA assiste le gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle exerce également un rôle juridictionnel en tant que juge des comptes des comptables publics. Cette double fonction – de contrôle administratif et juridictionnel – confère à la CSCCA une position stratégique dans la gestion des finances publiques, garantissant la transparence, l'efficacité et la responsabilité dans l'utilisation des ressources de l'État.

E. Étude de cas du MAST

L'institutionnalisation de la PNPPS ne saurait être envisagée sans une évaluation approfondie du rôle du MAST, acteur central des politiques sociales en Haïti, notamment dans le domaine de la protection sociale. Cette réflexion requiert, d'une part, une analyse détaillée de l'évolution et du poids des crédits budgétaires alloués au MAST au cours des cinq derniers exercices fiscaux, et d'autre part, une étude des obstacles structurels qui limitent son efficacité dans la mise en œuvre de ses missions et objectifs.

Il est bon de savoir qu'à partir du budget de l'exercice 2019-2020, les dépenses pouvant être attribuées à la PNPPS, sont classifiées sous la fonction «protection sociale» selon la nomenclature budgétaire en vigueur¹⁸. Ces données, synthétisées dans le graphique ci-dessous, permettent de distinguer les engagements financiers alloués à cette fonction spécifique et d'évaluer son évolution croissante au fil des exercices fiscaux.

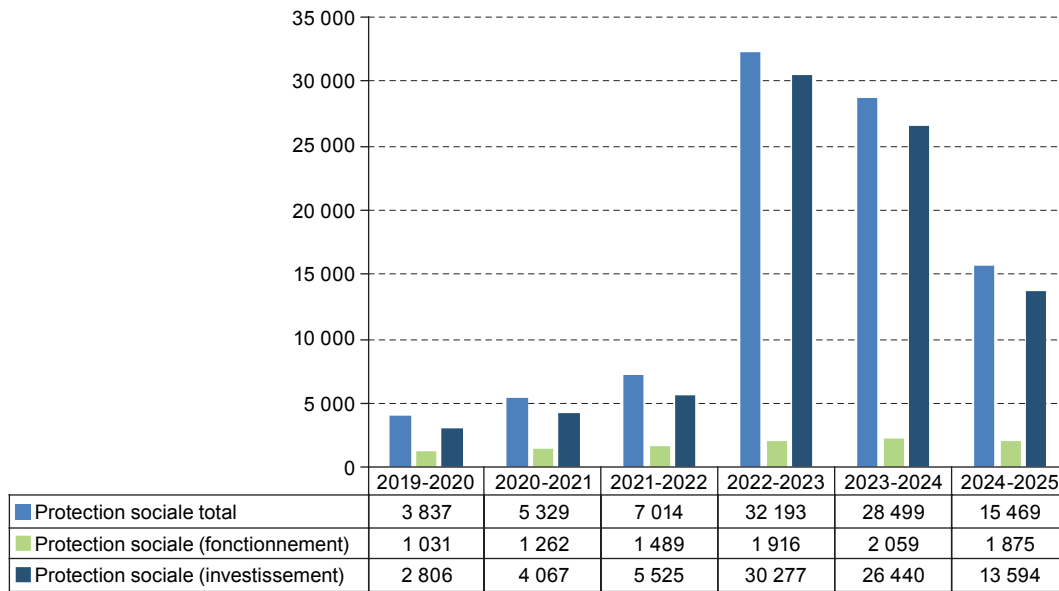
Dans ce même ordre d'idées, on constate que les données budgétaires, illustrées dans le tableau 1, montrent que le secteur social a reçu, au cours des derniers exercices fiscaux, de 2019 à 2023, une proportion significative des crédits budgétaires¹⁹, variant de 21,9% à 29,6%. Toutefois, comparé aux autres ministères du secteur social, le MAST a bénéficié que d'une fraction marginale des ressources allouées, soit en moyenne 5%, alors que le MENFP et le MSPP ont obtenu respectivement 68,58% et 22,81% en moyenne (voir le graphique 6). Le personnel important du MENFP (47.527 personnes de contrat régulier²⁰) explique son fort pourcentage comparé au MAST (1.995), au MSPP (12.718), au MCFDF (265), et au MJSAC (722) si nous considérons par exemple l'exercice fiscal 2022-2023.

¹⁸ Sont annexés la table de passage des crédits de fonctionnement pour la protection sociale selon leur direction technique et ceux des investissements selon les projets retenus pour 2024-2025.

¹⁹ Il convient de noter que les crédits budgétaires sont des allocations à concurrence desquelles les dépenses prévues peuvent être engagées. Aussi, il faut dire que ce sont des autorisations et non des ordres de dépenses (DGB, 2023a).

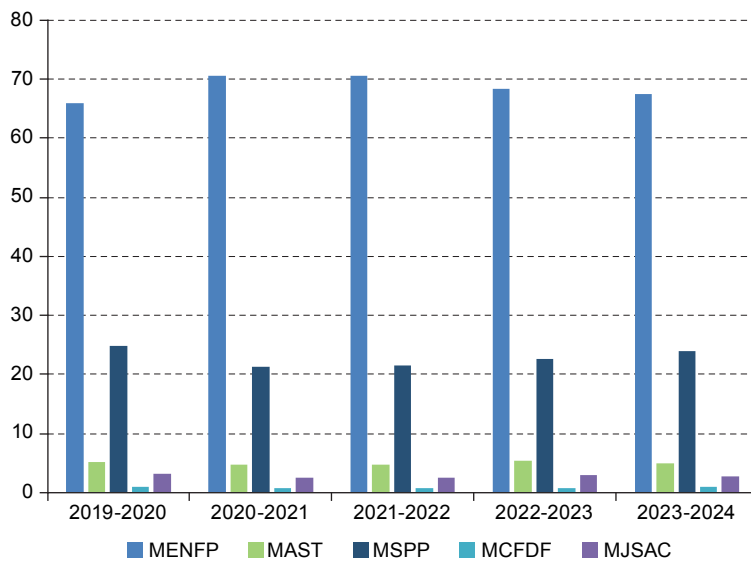
²⁰ Lorsque l'on parle de personnel régulier, on fait référence aux fonctionnaires. Par conséquent, ces données ne prennent pas en compte les employés contractuels.

Graphique 5
Évolution des crédits relatifs à la Protection sociale, de 2019-2020 à 2024-2025
(En milliards de gourdes)



Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DG.

Graphique 6
Allocation des crédits de fonctionnement entre les différents ministères appartenant au secteur social de 2019-2020 à 2023-2024
(En pourcentages)



Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DGB.

Le MAST, en tant qu'institution chargée de la définition et de la mise en œuvre de la politique sociale, agit principalement à travers deux axes : l'octroi d'aide financière²¹ et la prestation des services publics²². Ces interventions sont exécutées par des entités autonomes telles que l'Entreprise Publique de Promotion et de Logements Sociaux (EPPLS), l'Office d'Assurance du Travail Maladie et Maternité (OFATMA), et l'Office National d'Assurance Vieillesse (ONA). Néanmoins, les ressources limitées allouées à ces organismes compromettent leur capacité à fournir des prestations essentielles, notamment dans les domaines de la santé, du logement et du soutien familial. De la même manière aussi pour ses structures spécialisées relevant du MAST, telles que l'Institut du Bien-Être Social et de Recherches (IBESR), la Caisse d'Assistance Sociale (CAS), et le Secrétariat d'État à l'Intégration des Personnes Handicapées (SEIPH).

Cependant, un contraste intéressant émerge lorsqu'on examine les crédits d'investissement alloués. Si le MENFP a historiquement bénéficié des plus hauts niveaux de financement dans cette catégorie, la situation a évolué au cours des exercices fiscaux récents. À partir de 2021-2022, le poids des crédits d'investissement du MAST en pourcentage du montant total des crédits d'investissements alloués au secteur social a augmenté significativement, atteignant 33,87%²³, derrière le MENFP à 47,13% (voir le tableau 6). Cette tendance s'est poursuivie, avec des pics de 80,45% et 58,15% pour les exercices 2022-2023 et 2023-2024 respectivement.

Tableau 6
Poids annuel des crédits d'investissements alloués entre les différents ministères appartenant au secteur social au cours de l'exercice fiscal 2019-2020 et 2023-2024
(En pourcentages)

Exercice fiscal	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Pondérations dans le total du secteur social^a					
MENFP	20,78	78,03	47,13	13,16	22,10
MAST	5,67	0,46	33,87	80,45	58,15
MSPP	73,50	21,51	18,40	5,85	19,39
MSCFDF	0,04	-	0,10	0,13	0,22
MJSAC	-	-	0,50	0,41	0,14

Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents trouvés sur le site Web de la DGB.

^a Les résultats pour les cinq dernières rangées sont calculés par les auteurs. Il s'agit du ratio des crédits d'investissements pour chaque ministère de l'exercice fiscal en question sur la somme totale des crédits alloués au secteur social qui se trouve dans la deuxième rangée du tableau pour chaque exercice fiscal.

Le soutien international a également joué un rôle crucial dans ce redressement. Le décaissement de 105 millions de dollars par le FMI en 2023, dans le cadre du guichet de financement des ripostes aux chocs alimentaires a eu un caractère innovateur pour le pays. Aussi, le financement par l'Association Internationale de Développement (IDA) du projet de protection sociale adaptative pour une résilience accrue (PSARA), dont l'objectif est de fournir aux ménages pauvres et vulnérables des transferts monétaires liés à des mesures d'accompagnement, pour faire face à leur consommation immédiate et accroître leur résilience grâce à des activités de nutrition, de santé et financières (MAST, 2020b).

²¹ En termes d'aide financière, on peut citer le CAS qui alloue des sommes monétaires aux personnes vulnérables.

²² Le MAST gère et met en œuvre des services publics essentiels tels que la protection de l'enfance, la sécurité sociale, la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'emploi.

²³ Pour l'exercice 2020/2021, les fonds reçus du FMI le 17 avril 2020 via la facilité de crédit rapide pour la COVID-19 ont été comptabilisés comme « dépenses d'investissement ». De plus, celles considérées relevant de la politique sociale sont imputées au MAST. Ces augmentations correspondent à une réponse temporaire à une situation de choc, plutôt qu'à une orientation durable vers l'investissement dans le secteur social.

III. Budgétisation de la politique de protection et de promotions sociales : les mécanismes de son ancrage institutionnel

Dans cette partie, l'accent sera mis sur les quatre dimensions du cadre institutionnel proposées par la CEPALC, qui permettront d'obtenir une budgétisation de la PNPPS au regard de la stratégie globale adoptée par les autorités haïtiennes depuis 2020.

A. Dimension juridique et réglementaire

La reconnaissance des droits sociaux des citoyens haïtiens est explicitement inscrite dans le cadre juridique national, en particulier dans la Constitution haïtienne de 1987. Ce texte fondamental établit des garanties essentielles en matière de droits économiques et sociaux, alignées sur l'une des deux traités internationaux²⁴ qui ont façonné le droit international des droits de l'homme, à savoir, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (UNHRC, 2025). L'article 22 affirme que l'État reconnaît le droit de tout citoyen à un logement décent, à l'éducation, à l'alimentation et à la sécurité sociale. L'article 35, quant à lui, consacre la liberté du travail en stipulant que chaque citoyen a l'obligation de choisir et d'exercer un emploi lui permettant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, tout en coopérant avec l'État à l'établissement d'un système de sécurité sociale. L'article 35.2 garantit en outre l'égalité des conditions de travail et de salaire, indépendamment du sexe, des croyances, des opinions ou du statut matrimonial.

Ces dispositions constitutionnelles posent un cadre juridique solide qui devrait, en principe orienter les politiques publiques vers la satisfaction des besoins sociaux essentiels et affirmant l'engagement de l'État haïtien à assurer un accès universel aux services de base. Cependant, l'application concrète de ces principes reste un défi, en raison des faiblesses institutionnelles et de l'absence de mécanismes internes de mise en œuvre efficaces.

²⁴ Les deux traités évoqués sont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces documents sont souvent appelés les « Pactes internationaux ». Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1966.

Au-delà des dispositions nationales, Haïti a ratifié plusieurs conventions internationales qui renforcent son cadre juridique en matière de droits sociaux et de protection sociale. Ces engagements, alignés sur les standards internationaux et les principes des droits humains, devraient servir de levier pour améliorer les politiques publiques. Comme le montre le tableau 7, les instruments juridiques les plus pertinents pour la politique sociale incluent :

Tableau 7
Liste des conventions signées par Haïti visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels

Types de conventions et de protocole	Date de ratification	Objectif
La Convention 182 de l'Organisation internationale du travail (OIT), (Amnesty International, 2009)	Juillet 2007	Lutter contre les pires formes de travail des enfants et engage les États à prendre des mesures immédiates et efficaces pour éliminer toute forme d'exploitation infantile.
La Convention de Belém do Pará (CIDH, 2010)	7 avril 1997	Prévenir, sanctionner et éradiquer la violence contre les femmes, un élément clé de la protection sociale en ce qu'il garantit aux femmes un cadre de vie et de travail sûr.
La Convention supplémentaire sur l'abolition de l'esclavage (Nation Unies, 1956)	12 février 1958	Interdire toute forme d'asservissement, de travail forcé et d'exploitation humaine.
La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, (Nation Unies, 2000a)	19 avril 2011	Ancrer dans la législation nationale des mécanismes de protection et de réparation pour les victimes de traite.
Le Protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (Nation Unies, 2000b)	9 septembre 2014	Interdire toute forme d'exploitation des mineurs.

Source : Réalisé par l'auteur à partir des informations du site Web des Nations Unies.

La ratification de ces instruments oblige l'État haïtien à adopter des politiques conformes à ses engagements internationaux, traduites en lois et mesures protégeant les groupes les plus vulnérables tels que les enfants, les femmes et les travailleurs précaires. Toutefois, il ressort que des écarts subsistent entre les normes nationales et ces traités, limitant leur impact concret.

Le cadre juridique haïtien comprend également une série de lois et décrets destinés à régler la mise en œuvre des politiques sociales. Parmi les plus importants figurent :

- Le Code du travail, promulgué le 12 septembre 1961 et actualisé par le décret du 24 février 1984 (UNHCR, 2025), qui encadre les relations professionnelles et les droits des travailleurs en matière de salaire, de conditions de travail et de sécurité sociale.
- Le décret du 25 octobre 1983 a instauré le MAST, en précisant ses responsabilités concernant la protection sociale et l'accompagnement des populations vulnérables. Il lui confère les attributions détaillées dans le tableau 1.
- Le décret du 4 novembre 1983 portant sur l'organisation du MAST, en ses attributions sur le Bureau de la Coordination des organismes décentralisés de la Sécurité Sociale, qui établit, en ses articles 11 et 13, le Conseil d'Administration pour les organes de Sécurité Sociale en exerçant ses attributions au niveau des institutions telles que l'ONA ; l'OFATMA ; l'IBESR ; le Conseil National pour la Réhabilitation des Personnes Handicapées ou CONARHAN.

Le cadre législatif et réglementaire en vigueur en Haïti constitue une base essentielle pour le PNPPS. Sa modernisation est indispensable en passant par une réforme du secteur des assurances, l'instauration d'un cadre légal des secteurs informel et agricole, et la clarification de notions clés et adoption d'un cadre unifié fondé sur l'universalité, l'égalité, la solidarité et la participation (CEPALC, 2020).

Plusieurs droits sociaux, tels que, la promotion sociale, le droit aux soins et le droit à prendre soin des personnes ne sont pas consacrés par la loi, illustrant le retard du pays dans l'harmonisation de ses engagements internationaux, dont la transposition demeure insuffisante, réduisant ainsi leur portée effective.

Tableau 8
Liste des conventions signées par Haïti et les instruments légaux internes

Types de conventions et de protocole	Instrument légal interne
Article 22 de la déclaration universelle des droits de l'homme en matière de sécurité sociale	Articles 19, 22, 23, 35, 48 et 60 de la Constitution 1987
La Convention 182 de l'Organisation internationale du travail (OIT), (Amnesty International, 2009)	
La Convention de Belém do Pará (CIDH, 2010)	
La Convention supplémentaire sur l'abolition de l'esclavage (Nation Unies, 1956)	
La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, (Nation Unies, 2000a)	Loi du 7 mai 2003 relative à l'interdiction et à l'élimination de toutes formes d'abus, de violences, de mauvais traitements ou traitements humains contre les enfants Le décret du 6 juillet 2005 modifiant le régime des agressions sexuelles et éliminant en la matière les discriminations contre la femme La loi du 30 avril 2014 sur la lutte contre la traite des personnes
Convention interaméricaine sur le trafic des mineurs du 18 mars 1994	Décret en date du 26 novembre 2003 ratifiant la Convention interaméricaine sur le trafic des mineurs du 18 mars 1994
Le Protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (Nation Unies, 2000b)	Le décret du 3 décembre 1973 régissant le statut des mineurs dans les maisons d'enfants

Source : Réalisé par l'auteur à partir des informations du site Web des Nations Unies.

Par ailleurs, certaines conventions essentielles, telle que la Convention n°. 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques n'a pas encore été ratifiée par Haïti (ILO, 2024), ce qui empêche une régulation adéquate de certaines catégories de travailleurs particulièrement vulnérables (Guillaume, 2019).

L'inadaptation du cadre juridique se manifeste également dans la persistance de lois obsolètes, notamment celles relatives aux assurances sociales, qui nécessitent une mise à jour en profondeur afin de les aligner sur les principes constitutionnels, les dynamiques économiques et sociales actuelles et les impératifs de justice sociale. Il est crucial d'intégrer des dispositions garantissant la prise en compte des trajectoires spécifiques des femmes, la saisonnalité des revenus, l'inclusion des travailleurs et travailleuses informels et l'indexation des prestations sur l'inflation (CEPALC, 2020) et celles de l'Agenda Régional de Développement Social Inclusif (ARDSI). Sans ces ajustements, le système de protection sociale restera fragmenté, inefficace et incapable de garantir un accès équitable aux droits fondamentaux pour l'ensemble de la population.

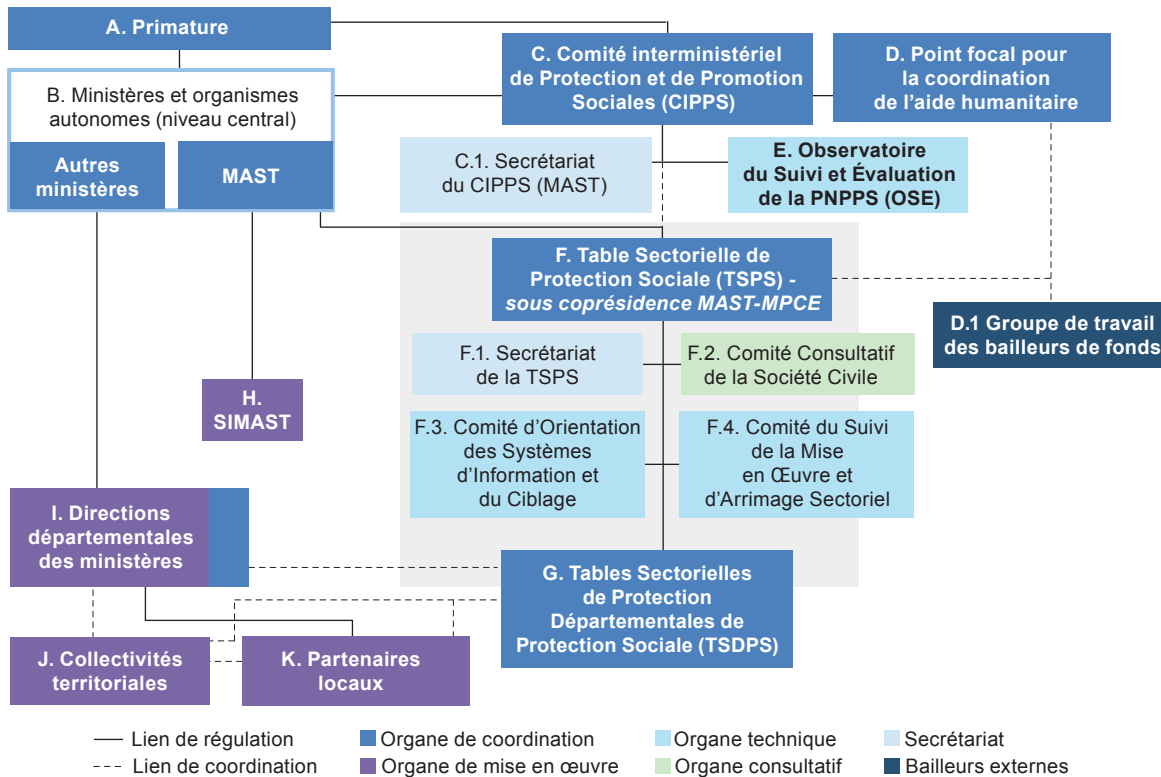
B. Dimension Organisationnelle : détail des acteurs clés

L'architecture institutionnelle proposée dans le document stratégique de la PNPPS (MAST, 2020) repose sur une organisation hiérarchisée, décentralisée et articulée entre plusieurs niveaux de gouvernance, garantissant une mise en œuvre efficace et une coordination optimale des interventions sociales en Haïti, ainsi que leur impact. Cette structure institutionnelle est conçue pour assurer une cohérence et collaboration entre les différentes parties prenantes, en facilitant l'alignement des initiatives publiques, la mobilisation et l'allocation des ressources et le suivi-évaluation des politiques mises en place.

1. Acteurs clés de l'architecture proposée par la stratégie

Au sommet de cette organisation, la Primature joue un rôle central en assurant la supervision stratégique et en veillant à l'intégration des priorités sociales dans l'agenda gouvernemental. Elle oriente les ministères et organismes d'exécution tout en arbitrant les allocations budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques sociales. Ce niveau de coordination gouvernementale garantit que les interventions s'inscrivent dans une vision cohérente du développement social du pays (voir diagramme 5).

Diagramme 5
Architecture institutionnelle de la PNPPS



Source : Réalisé par l'auteur à partir des informations du MAST (2020a, p.109).

Le Comité Interministériel de Protection et de Promotion Sociales (CIPPS) est l'organe décisionnel majeur dans l'opérationnalisation de la PNPPS. Il réunit les ministères et institutions impliqués dans les politiques sociales afin de coordonner les actions, les duplications d'initiatives et d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Son Secrétariat, sous la responsabilité du MAST, assure la coordination et la gestion technique. Par ce biais le MAST peut exercer un rôle de coordination organisationnel et technique indispensable.

Les ministères sectoriels et organismes autonomes mettent en œuvre les actions mesurées dans le cadre de la PNPPS, sous la supervision du MAST, en collaboration étroite avec d'autres ministères tels que ceux de la santé, de l'éducation et des finances, qui intègrent la protection sociale dans leurs politiques pour en renforcer l'impact.

Un élément clé de cette architecture est l'Observatoire de Suivi et d'Évaluation de la PNPPS (OSE), qui assure une veille stratégique sur la mise en œuvre des programmes sociaux, en analysant les données des politiques publiques et en formulant des recommandations fondées sur des indicateurs de performance afin d'ajuster les stratégies et garantir la pérennité des interventions.

Dans cette logique de concertation et de coordination, la Table Sectorielle de Protection Sociale (TSPS), coprésidée par le MAST et le MPCE, réunit acteurs publics, bailleurs, société civile et secteur privé pour aligner les actions sur les priorités nationales. À travers cette plateforme, trois comités spécialisés ont été mis en place pour assurer une gestion plus efficace des ressources et une meilleure articulation des initiatives. Qui sont, le Comité Consultatif de la Société Civile, qui assure la participation des organisations communautaires et des bénéficiaires ; le Comité d'Orientation des Systèmes d'Information et du Ciblage, veille à l'identification rigoureuse des bénéficiaires des programmes sociaux ; et le Comité de Suivi et d'Arrimage Sectoriel, chargé d'intégrer les politiques de protection sociale dans l'ensemble des politiques publiques.

La mobilisation des ressources financières est également structurée autour d'un groupe de travail réunissant les bailleurs de fonds. Ce groupe vise à garantir une harmonisation des financements internationaux avec les priorités de la PNPPS, en s'appuyant sur des mécanismes de financement innovants et une gestion transparente des fonds alloués aux programmes sociaux.

L'un des aspects essentiels de cette architecture réside dans le rôle des collectivités territoriales et des directions départementales, qui assurent la mise en œuvre effective des politiques sociales au niveau local, permettant ainsi de garantir une couverture équitable des services. Les Tables Sectorielles Départementales de Protection Sociale (TSDPS), quant à elles, permettent de soutenir une planification participative qui tient compte des réponses aux besoins spécifiques des populations locales.

Par ailleurs, l'efficacité de la mise en œuvre de la PNPPS repose sur un système d'information performant. Le SIMAST²⁵ joue un rôle clé dans l'identification et l'enregistrement des ménages vulnérables. Grâce à cet outil, l'octroi des prestations sociales est rationalisé et les ressources sont allouées de manière efficiente en fonction des besoins réels des bénéficiaires.

Telle qu'est élaboré dans le document de la PNPPS, l'architecture de la PNPPS repose sur quatre niveaux complémentaires. À l'échelle stratégique, la Primature, le CIPPS et le groupe de travail des bailleurs de fonds définissent les orientations et veillent à l'intégration des politiques sociales dans l'agenda national ; à un niveau de coordination intermédiaire, la TSPS, l'OSE et le Secrétariat du CIPPS assurent l'alignement des interventions entre les différents acteurs. Sur le plan opérationnel, les ministères, les directions départementales et les collectivités territoriales déploient les programmes. Enfin, au niveau technique, le SIMAST et l'OSE garantissent une gestion efficace des bénéficiaires et un suivi rigoureux des résultats.

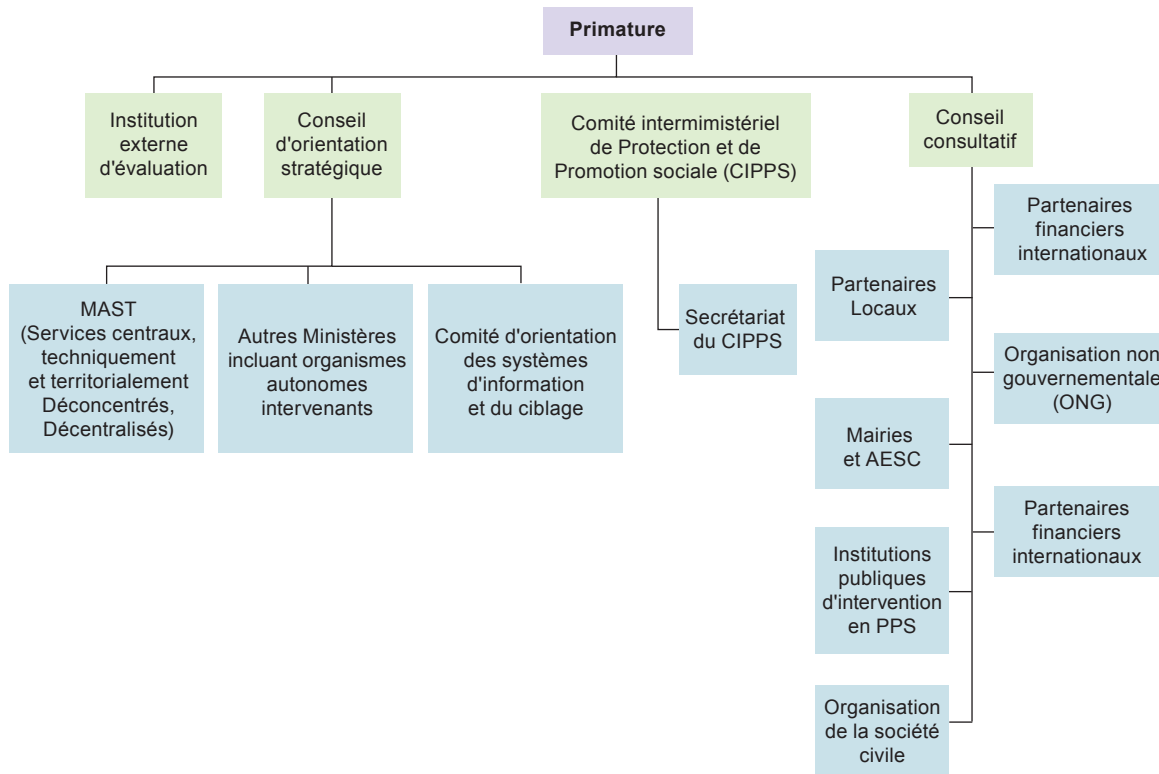
2. Acteurs clés dans l'infrastructure institutionnelle existante

Dans cette partie du document, tout en respectant la vision des rôles des différentes entités qui interviennent dans l'architecture institutionnelle de la démarche stratégique de la PNPPS, l'accent sera mis sur le cadre légal en vigueur, qui permettra de mettre les bases de la dimension organisationnelle. Les mécanismes de coordination définis par le décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État constituent l'ossature institutionnelle encadrant la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce cadre, comme présenté dans le diagramme 6, repose sur trois instances essentielles qui structurent la gouvernance sectorielle et garantissent une exécution harmonisée des stratégies nationales. L'efficacité de la PNPPS repose sur la consolidation de ces mécanismes, lesquels assurent la cohérence des interventions, la concertation entre les parties prenantes et la prise de décisions stratégiques. Le COS joue un rôle central en veillant à la cohérence des interventions des différents services du ministère avec les orientations sectorielles, en alignant les programmes, budgets et calendriers d'exécution, conformément à l'article 95 du décret (Le Moniteur, 2005, p.16). Le Conseil Consultatif, quant à lui, regroupe les représentants des divers organismes, associations et partenaires intervenant dans le secteur. Il a pour mission de formuler des avis éclairés sur les politiques, programmes et projets ministériels, tel que stipulé à l'article 97 (idem, p.16). Enfin, les Conseils Interministériels, placés sous la présidence du Premier Ministre, rassemblent les ministres des secteurs connexes pour débattre des questions ayant des implications croisées sur leurs champs de compétence respectifs, conformément à l'article 102 (idem, p.17).

²⁵ Le SIMAST est une unité technique du MAST au sein de l'Unité de Gestion de Projet (UGP) constituée d'un ensemble de ressources technologiques et humaines chargées de collecter, stocker, traiter et distribuer des informations portant sur les conditions socioéconomiques des ménages vulnérables sur le territoire haïtien. Ce système permet d'analyser, de créer des rapports à partir des données intégrées, d'importer des bases de données et de géo-référencer les informations sur les ménages. Ces fonctionnalités et les procédures de partage de données permettent l'utilisation du système par un nombre croissant d'acteurs humanitaires et de développement, étatiques et non étatiques (UGP, 2024).

Diagramme 6
Différentes structures légalement existantes en Haïti pouvant supporter l'architecture institutionnelle de la PNPPS



Source : Réalisé par l'auteur à partir du décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État.

Ainsi, il est proposé d'utiliser les infrastructures institutionnelles existantes²⁶ en vue de s'assurer de la coordination, la consultation et la prise de décision collective des actions à mettre en œuvre.

Le COS est l'instance technique du MAST chargée de mettre en œuvre les actions de la PNPPS selon une approche budgétaire et programmatique cohérente. En tant qu'organe de planification budgétaire, il prépare et soumet le budget du MAST en tant qu'unité consolidée, et il peut décider des ajustements en cours d'exercice, notamment via des virements et transferts de crédits entre services et directions départementales du ministère. De plus, il veille également à optimiser les ressources financières en veillant à ce que les allocations budgétaires soient en adéquation avec les besoins identifiés dans la mise en œuvre de la PNPPS.

L'UEP, secrétariat technique du COS, structure les évaluations d'impact et de satisfaction des bénéficiaires pour plusieurs raisons. D'une part, dans le but d'assurer un suivi rigoureux des programmes sociaux et d'adapter les interventions aux besoins réels de la population. D'autre part, pour pouvoir produire des rapports périodiques sur l'efficacité des politiques mises en place, en s'appuyant sur des indicateurs de performance précis et désignés à l'avance. Dans cette optique, l'UEP est responsable de la sélection d'une institution externe indépendante du MAST (privée ou publique) pour la réalisation des évaluations de satisfaction globale des bénéficiaires des prestations sociales. Une telle démarche garantit l'objectivité et la transparence dans l'appréciation de l'efficacité des programmes sociaux.

²⁶ Il est à remarquer que les institutions existent sur le plan légal, il est de la responsabilité des autorités en place de lancer l'opérationnalisation à partir de décisions purement administratives à partir de correspondances entre les différentes parties prenantes ou de circulaires provenant du Premier Ministre dans le cas du CIPPS ou du Ministre dans le cas du CC ou COS.

Le Conseil Consultatif (CC) joue un rôle clé en tant qu'espace de concertation réunissant les représentants des divers organismes, associations, partenaires financiers internationaux, délégations, municipalités et organisations de la société civile impliqués dans la mise en œuvre de la PNPPS. Ce conseil constitue une interface essentielle entre l'État et les acteurs non gouvernementaux intervenant dans la promotion et la protection sociale. Il coordonne les actions, émet des avis stratégiques et techniques, et veille à l'alignement des initiatives avec les priorités nationales. L'un des rôles majeurs de ce conseil est d'émettre des avis stratégiques et techniques sur les politiques, programmes et projets du ministère. Les informations collectées par le Conseil Consultatif sur les interventions des partenaires techniques et financiers (PTF) ainsi que sur les actions des organisations locales sont ensuite transmises au CIPPS. Ce dernier est l'organe stratégique et décisionnel chargé de garantir une approche cohérente et intégrée dans la mise en œuvre des politiques de protection sociale, ainsi que de la responsabilité d'arbitrer ; de répartir les responsabilités institutionnelles ; de coordonner les actions intersectorielles et d'assurer le dialogue avec le Parlement pour les réformes législatives et budgétaires nécessaires. Il est présidé par le Premier Ministre et regroupe l'ensemble des ministres dont les domaines d'intervention ont un impact sur les politiques sociales, notamment le MEF, le MSPP, le MENFP et le MPCE.

Quant au MAST, il assure la circulation fluide des informations entre ses trois conseils. C'est-à-dire, il veille à ce que les recommandations du CC soient correctement relayées au CIPPS et que les orientations stratégiques décidées au niveau interministériel soient effectivement mises en œuvre par les structures techniques et les acteurs locaux. D'où, permettant de garantir la cohésion, l'efficacité du dispositif institutionnel et les obstacles administratifs qui pourraient ralentir l'exécution des politiques sociales.

La mise en œuvre de la PNPPS repose également sur un mécanisme de suivi-évaluation rigoureux qui permet d'assurer la transparence et la redevabilité des actions entreprises. Le SGIPS et le Commcare joueront un rôle clé dans l'identification et l'enregistrement des ménages vulnérables. Ces outils garantissent une allocation optimale des prestations sociales et permettent de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes.

L'approche adoptée pour l'implémentation de la PNPPS repose sur une répartition claire des responsabilités et une cohérence institutionnelle renforcée, garantissant une coordination efficace entre les acteurs. Le COS assure la gestion technique et budgétaire des programmes sociaux, le Conseil Consultatif intègre les contributions des partenaires externes et des collectivités locales, tandis que le Conseil Interministériel joue un rôle d'arbitrage et de gouvernance stratégique, harmonisant les actions ministérielles et pilotant les réformes structurelles. Endossé par les entités partenaires, le COS devra lors des conférences budgétaires se démarquer du statu quo pour insuffler le changement dans l'approche de budget-programme plus englobante.

Ainsi, il veille entre autres aux grands axes suivants :

- Adoption d'une approche programmatique : Les composantes du Ministère doivent élaborer leurs budgets en fonction de programmes alignés sur les priorités nationales, avec des objectifs clairs et des indicateurs de performance.
- Coordination interinstitutionnelle : la mise en place de mécanismes de coordination entre les composantes du MAST et les autres institutions d'Administration d'État qui sont des actrices de la PNPPS est cruciale pour assurer la cohérence des actions publiques.
- Mise en place de mécanismes de suivi et évaluation des programmes : cela permettrait de centraliser les données budgétaires, de suivre l'exécution des programmes en temps réel, d'ajuster les interventions en fonction des résultats obtenus et assurer la transparence budgétaire.
- Identification des priorités : Les entités publiques concernées doivent définir des programmes spécifiques en lien avec les axes de la PNPPS, tels que la protection de l'enfance ; la viabilité du cadre du travail, de l'emploi et de l'employabilité ; le soutien aux risques de santé notamment aux personnes âgées, l'inclusion des personnes en situation de handicap ; et la réponse aux chocs socio-économiques.

C. Dimension technico-opérationnelle : Détail des étapes à considérer pour inscrire la PNPPS dans le processus budgétaire haïtien

La pérennisation de la stratégie de la PNPPS passe par un outil opérationnel qui garantisse à la fois l'appropriation nationale des politiques sociales par les décideurs politiques; la planification à moyen terme des interventions sociales ; et la gouvernance et l'efficacité de la gestion des ressources affectées à la protection sociale. Cet outil est le budget.

En Haïti, l'un des principaux obstacles à la protection sociale est le manque de redevabilité de l'État. Lorsque les programmes sont majoritairement financés par des bailleurs, l'État peut être tenté de se désengager de ses responsabilités et reléguer au second plan les politiques sociales. L'intégration de ses dépenses au budget national obligerait les décideurs politiques à rendre compte de la gestion des ressources et de l'efficacité des interventions, renforçant ainsi la transparence, la participation citoyenne et la confiance dans les institutions publiques.

Un autre défi réside dans leur caractère souvent ponctuel des politiques sociales et fragilisées par des financements incertains. En inscrivant la PNPPS dans le cadre budgétaire national cela permettrait une planification pluriannuelle en s'appuyant sur un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Cette approche garantirait la continuité des programmes, accroîtrait leur impact durable et faciliterait l'anticipation des besoins financiers face aux défis économiques et sociaux émergents.

Enfin, sachant que la fragmentation institutionnelle et l'absence de coordination réduisent l'efficacité des interventions. Une gestion centralisée des dépenses sociales encadrée par des mécanismes de planification budgétaire rigoureuse et de suivi-évaluation améliorerait l'allocation des ressources, les procédures de passation des marchés, de suivi des dépenses et d'évaluation des impacts des programmes sociaux. Une telle gestion permettrait d'augmenter la confiance des partenaires internationaux et des investisseurs dans la capacité de l'État à gérer efficacement les fonds dédiés aux politiques sociales.

L'institutionnalisation budgétaire de la PNPPS vise à répondre à trois objectifs fondamentaux. Tout d'abord, il s'agit de briser la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté en permettant aux populations les plus vulnérables de fournir à leurs enfants les moyens nécessaires à leur épanouissement. Cela passe par des investissements dans des services essentiels tels que l'éducation et la santé dès le plus jeune âge, garantissant ainsi une égalité des chances tout au long de leur vie. Ensuite, la PNPPS vise à créer les conditions permettant à chaque individu de développer son autonomie personnelle, d'améliorer ses moyens d'existence et d'assumer pleinement son rôle de citoyen actif. Enfin, elle cherche à instaurer une véritable égalité entre les individus, en prenant en compte des facteurs tels que le genre, le lieu de résidence, les handicaps et d'autres conditions de vulnérabilité (MAST, 2020, p.48).

Pour dépasser les limitations des interventions fragmentées et ponctuelles qui ont caractérisé les politiques publiques précédentes, il est impératif d'adopter des projets et des programmes sociaux ambitieux, portés à une grande échelle. Cette transformation passe par l'introduction d'un budget de programmes (BP), un outil fondamental pour garantir l'efficacité et la cohérence des politiques sociales. Contrairement aux approches budgétaires traditionnelles, axées sur les catégories de dépenses ou les moyens alloués, le BP met l'accent sur les objectifs à atteindre. Il s'agit d'un cadre budgétaire orienté vers les résultats (« sorties » ou « outcomes »), traduisant des priorités stratégiques en allocations financières nécessaires pour leur réalisation (OMS, 1993, p.7).

L'adoption effective du BP permettrait d'aligner les dépenses publiques sur les objectifs de la PNPPS, tout en améliorant la transparence et la traçabilité des ressources. Ce modèle centré sur les résultats favoriserait également une meilleure coordination entre les acteurs et une optimisation des ressources disponibles. Ainsi, la budgétisation de la PNPPS, ancrée dans une approche par programmes, offre une voie structurée pour transformer les ambitions de protection sociale en résultats concrets et mesurables pour les citoyens haïtiens. Ce mécanisme budgétaire est déjà reconnu par la loi en Haïti par le biais des articles 31 et 33 de la LEELF.

1. Démarche pour l'inscription de la PNPPS au budget-programme

L'inscription du programme budgétaire relatif à la PNPPS au sein du MAST doit s'inscrire dans une démarche méthodologique et opérationnelle alignée sur l'approche de budget-programme. Cette dernière vise à structurer les ressources publiques en fonction d'objectifs précis et mesurables, tout en assurant une cohérence intersectorielle entre les différents ministères impliqués, notamment le MENFP et le MSPP.

Tout d'abord, le COS qui joue le rôle central de veille à la cohérence des interventions des différentes instances du ministère alignées sur les priorités de la PNPPS, termine d'arbitrer les allocations budgétaires en fonction des objectifs stratégiques et d'assurer l'articulation entre les différentes sources de financement. Il participe aux conférences budgétaires avec un plan clair sur les mesures d'amélioration de l'absorption des crédits budgétaires ainsi que tout document démontrant le progrès dans la mise en œuvre des actions passées. Toute variation dans la proposition de crédits budgétaires conçue à travers le cadre de dépenses triennal (CDT) soumis au MEF sera considérée, soit pour une acceptation, soit pour un recours, soutenu cas échéant par le CIPPS, en Conseil des Ministres.

Dans une approche de budget-programme, le CDT joue un rôle clé en permettant une gestion budgétaire qui transcende l'exercice annuel, offrant ainsi une vision à moyen terme des engagements de l'État. Il repose sur trois principes fondamentaux: la prévisibilité des ressources, la flexibilité des allocations budgétaires et la rationalisation des dépenses pour optimiser leur impact. L'estimation du coût (costing/chiffrage) sur dix ans (2020-2030) des programmes de paquets de services essentiels ainsi que celui des transferts sans contrepartie réalisée par la CEPALC (CEPALC, 2021a, 2021b) constitue une ressource précieuse pour l'élaboration du budget-programme relatif à la PNPPS dans un CDT.

En vue de respecter le principe budgétaire de sincérité²⁷ et aussi pour faciliter le dialogue entre les partenaires financiers et l'État Haïtien, le CDT doit prendre en compte un bon chiffrage des programmes sociaux, qui est déjà réalisé par la CEPALC.

En effet, en mobilisant les résultats du chiffrage, il devient possible d'adopter une approche budgétaire plus réaliste et progressive, alignée sur les contraintes macroéconomiques et la capacité fiscale du pays. Cette approche contribue à renforcer la crédibilité budgétaire de la PNPPS et à garantir la continuité des actions programmatiques en limitant les risques d'interruptions liées à des déficits de financement imprévus. Ainsi, le cadre de dépenses triennal se repose sur une approche de programmation pluriannuelle qui nécessite d'anticiper la disponibilité des ressources et d'évaluer les capacités de financement.

D'un autre côté, l'intégration des données du chiffrage permet donc d'éviter les sous-estimations ou surestimations des besoins financiers. Car, en s'appuyant sur une méthodologie éprouvée et des modèles rigoureux d'évaluation des coûts des programmes sociaux, ce travail permet d'identifier les ressources nécessaires pour assurer, en fonction des besoins réels, la mise en œuvre effective des interventions essentielles, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, des filets de sécurité sociale et des transferts monétaires.

Enfin, l'utilisation du *chiffrage* réalisé par la CEPALC dans le CDT facilite le dialogue avec les PTF et favorise la mobilisation de ressources externes²⁸. Les bailleurs de fonds et institutions de coopération internationale exigent généralement des projections budgétaires réalistes et documentées avant d'engager des financements à moyen et long terme. En s'appuyant sur une analyse de coûts robuste, la PNPPS peut renforcer son attractivité pour les financements extérieurs et justifier des besoins additionnels

²⁷ Le principe de sincérité budgétaire est l'exhaustivité, l'exactitude et la cohérence des informations financières fournies par l'État, plus précisément par le pouvoir exécutif. Ce principe a deux principales conséquences formelles, c'est-à-dire, d'une part, qu'il implique une présentation exhaustive des opérations budgétaires dans la loi de finances, le but étant d'empêcher certaines débudgétisations irrégulières qui altéreraient l'équilibre budgétaire. D'autre part, il exige que le gouvernement accompagne les projets de lois de finances des documents prévus par la loi organique, sans les déposer tardivement (Bramak, 2012).

²⁸ Un exemple particulièrement significatif est celui du chiffrage des interventions issues de l'évaluation post-séisme de 2010, qui a servi de base à la mobilisation de plus de 5 milliards de dollars d'engagements financiers pour le fonds commun du Fonds international pour la reconstruction d'Haïti, grâce à la contribution de divers partenaires techniques et financiers (cf. : *Post-Disaster Needs Assessments: Lessons from a Decade of Experience*. World Bank Group. <https://www.gfdrr.org/en/publication/pdna> GFDRR. (2018).

auprès des partenaires. Cette approche améliore ainsi la capacité du gouvernement haïtien à négocier des soutiens financiers alignés sur les priorités nationales et les engagements internationaux en matière de protection sociale.

Dans le souci de bien utiliser le *chiffrage*, le budget de programmes relatifs à la PNPPS devra être décliné en plusieurs actions thématiques²⁹: Assistance sociale (transferts sociaux ciblés), Couverture des soins de santé aux personnes vulnérables, Soins sociaux, Assurance sociale, Régulation du marché du travail, Formation de la main-d'œuvre, insertion professionnelle, Emplois temporaires (HIMO), Formation et éducation des enfants issus de milieux défavorisés, Initiatives locales de promotion sociale (appui aux entreprises des ménages pauvres,) et Administration générale du MAST (renforcement institutionnel pour assurer une meilleure gouvernance des politiques sociales).

L'intégration des résultats du *chiffrage* de la CEPALC au sein du CDT permet ainsi d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs à long terme de la PNPPS et la programmation budgétaire à moyen terme. Ainsi, il consiste à découper l'enveloppe budgétaire estimée pour chaque programme de la PNPPS de manière régulière, en tenant compte des dynamiques de mise en œuvre, des contraintes de financement et des besoins progressifs en ressources. Cette planification permet de répartir les coûts de manière linéaire dans un premier temps puis de manière plus équilibrée, en veillant à ce que les fonds alloués correspondent aux capacités d'absorption et d'exécution des institutions concernées, tout en s'assurant d'une montée en puissance progressive des interventions.

Dans ce cadre, le CDT offre une plateforme d'ajustement budgétaire permettant d'identifier les écarts entre les ressources initialement prévues et les besoins réels observés en cours d'exécution. Grâce aux données du chiffrage, il devient possible de calibrer les allocations budgétaires en fonction de l'évolution des indicateurs de performance et de l'impact des mesures mises en place.

Par exemple, si l'extension des cantines scolaires nécessite un déploiement progressif des infrastructures et du personnel, la planification triennale permet d'établir des priorités et de lisser les dépenses en évitant des contraintes excessives sur le budget de l'État. De plus, les dépenses courantes qui découlent des infrastructures développées doivent être calculées de sorte qu'elles ne dépassent le coût annuel de leur amortissement. Il ne faut pas oublier que dans le cadre de la protection sociale et des filets de sécurité, l'implantation de systèmes de transferts monétaires conditionnels ou non conditionnels doit intégrer les coûts de gestion et de suivi administratif. Car une mauvaise estimation de ces coûts pourrait être considérée comme une sous-performance du programme et conduire à des difficultés dans son déploiement.

Le développement des infrastructures énergétiques et technologiques, notamment l'électrification et le déploiement de fibre optique en milieu rural, et aussi la prise en compte de l'approche globale de la connectivité significative proposée par la CEPALC et le Centre régional d'études sur le développement de la société de l'information (Cetic.br) car il est essentiel que les personnes aient des compétences numériques qui leur permettent de tirer parti des outils et services en ligne et qu'elles aient accès à une variété d'équipements technologiques (CEPALC, 2024b ; cité dans Herrera, Huepe et Trucco, 2025, p7) [traduction libre] (en vue de supporter les entreprises de ménages pauvres, requiert une intégration des coûts récurrents dans la planification budgétaire. L'installation de minicentrales solaires et de kits motorisés pour internet par satellite pour desservir les zones non connectées doit être accompagnée d'un modèle économique assurant la pérennité du service, avec des mécanismes de tarification et de subvention adaptés. Sans une planification adéquate des coûts d'exploitation liés entre autres à la sécurisation et l'entretien, les investissements initiaux risquent de ne pas produire les bénéfices attendus, entraînant un abandon progressif des infrastructures faute de moyens pour leur maintenance et leur gestion.

²⁹ Elles sont énoncées selon les 4 axes stratégiques de la PNPPS et les 6 groupes de mécanismes de promotion et de protection sociales cités dans le plan d'action de la PNPPS en Haïti.

L'élaboration du budget-programme relatif à la PNPPS nécessite une coordination étroite entre le MAST, le MSPP, le MENFP, le MARNDR et le FAES. En intégrant les résultats du *chiffrage* dans un cadre triennal, ces institutions aligneront plus facilement leurs propres budgets sectoriels sur les objectifs de la PNPPS, assurant ainsi une complémentarité des interventions et une utilisation optimisée des ressources.

2. Du circuit de la dépense à la reddition de comptes

L'un des obstacles majeurs à la mise en œuvre efficace des actions programmatiques de la PNPPS constitue le faible taux d'absorption de crédits budgétaires du MAST, marqué surtout par ceux liés à l'investissement.

L'amélioration du circuit d'exécution des dépenses publiques passe par la simplification des procédures et une meilleure coordination entre le MAST, le MPCE, la DGB, la DGTCP et les PTF afin de résoudre la lourdeur des procédures administratives. De ce fait la création de cellules budgétaires avec des techniciens spécialisées en finances publiques et de passation de marchés au sein du MAST, permettrait d'accélérer les décaissements et de réduire les retards d'exécution.

Pour optimiser les mécanismes de passation des marchés publics, il est nécessaire d'adapter les procédures de passation à la logique de performance du budget-programme, en intégrant des critères d'impact social dans les appels d'offres. La digitalisation du processus d'attribution des marchés publics permettrait d'accélérer les processus tout en réduisant les risques de corruption et de favoritisme. L'instauration de marchés pluriannuels et la facilitation de la contractualisation rapide des prestataires³⁰ devient donc inévitable. Une meilleure anticipation des besoins en biens et services, ainsi qu'un recours accru aux accords-cadres entre la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) et le MAST et aux procédures simplifiées, permettraient de réduire les délais de mise en œuvre et d'améliorer le taux d'exécution des crédits, qui est de 88,95% ; 53,67% et de 82,81% respectivement pour les exercices fiscaux 2021-2022 ; 2022-2023 et 2023-2024 (DGB, 2025), à partir des ressources du Trésor Public.

La mise en place d'un système de suivi en temps réel des dépenses, avec des indicateurs de performance clairs, faciliterait également le pilotage des interventions du COS et permettrait d'ajuster les stratégies budgétaires en fonction des résultats obtenus. Plus spécifiquement, le COS doit être suffisamment informé et à temps pour être en mesure d'adopter un mécanisme de réallocation des ressources en cours d'exercice, ce qui permettrait d'affecter rapidement des fonds à des programmes sous-financés et d'éviter les blocages et les faibles taux d'absorption de crédits.

Les rapports annuels de performance³¹ qui mettent en évidence les écarts entre prévisions et réalisations jouent un rôle fondamental dans le cadre du budget-programme, en offrant une vision claire et documentée des avancées réalisées. Pour améliorer la qualité et la pertinence de ces rapports, il est essentiel d'établir un format standardisé intégrant des indicateurs clés de performance, des analyses détaillées de l'exécution budgétaire et des recommandations pour ajuster les interventions. La publication périodique des résultats à travers le projet de loi de règlement soumis au Parlement neuf (9) mois après exécution renforcerait la transparence budgétaire et faciliterait le contrôle citoyen. Enfin, des rencontres budgétaires trimestrielles entre le MAST, les ministères sectoriels, le MEF et les PTF faciliteraient l'analyse des écarts et l'ajustement des interventions.

3. Critères et méthodes d'évaluation des projets ou programmes sociaux

Pour bâtir un BP robuste pour la PNPPS, il est essentiel de définir des critères d'évaluation clairs et rigoureux. Ces critères serviront de base pour la sélection et la priorisation des projets et programmes à inscrire dans ce mécanisme budgétaire. Étant donné que l'institutionnalisation de la PNPPS implique

³⁰ En plus du secteur privé, les collectivités territoriales jouent un rôle majeur comme maître d'œuvre d'une action de programmes budgétaires relatifs à la PNPPS. Une approche intégratrice où l'on attribue aux collectivités des contrats de gestion pour l'exécution, favorisera une meilleure prise en charge des besoins sociaux à l'échelle locale, un renforcement des bases d'une gouvernance plus équitable et efficiente.

³¹ Il est à noter que pour le moment, les rapports annuels de performance, à préparer par la CSCCA ne sont pas encore publiés, il n'y a que des rapports d'avis sur les projets de loi de règlement qui s'y apparentent.

la participation d'institutions sectorielles et d'acteurs externes, tant au niveau national qu'international, l'élaboration de ces critères doit être le fruit d'un consensus avec les différentes parties prenantes. Cela garantit non seulement la transparence, mais aussi l'adhésion collective aux objectifs du BP.

Ainsi, les projets soumis doivent être évalués sur la base de leur pertinence et leur cohérence par rapport aux objectifs stratégiques de la PNPPS, ainsi que sur l'opportunité qu'ils représentent dans le contexte socio-économique du pays. Il est également crucial d'examiner la pertinence des activités prévues et la justification des coûts associés, afin d'assurer une utilisation optimale des ressources. De plus, la pérennité et la durabilité des effets à moyen et long terme doivent être prises en compte pour garantir des impacts structurels significatifs. Enfin, les bénéfices stratégiques apportés à la population cible, notamment les groupes les plus vulnérables, constituent un critère clé pour évaluer la valeur ajoutée des interventions proposées.

Le tableau A1.2 sur les critères d'évaluation des projets ou programmes sociaux dans le BP présenté en annexe illustre les différents facteurs à considérer pour l'évaluation et la sélection des projets ou programmes sociaux prioritaires, en fonction des critères établis. Ces facteurs sont essentiels pour garantir que les interventions inscrites dans le budget de programmes (BP) répondent aux objectifs stratégiques de la PNPPS et maximisent leur impact sur les populations cibles.

Les critères, tels que l'efficacité, le genre, la sauvegarde environnementale, la pertinence, la cohérence, l'opportunité, la durabilité et les bénéfices stratégiques, sont traduits en dimensions opérationnelles permettant une analyse approfondie des propositions soumises. Par exemple, pour évaluer la pertinence d'un projet, le tableau inclut des éléments tels que l'alignement avec les ODD, les priorités nationales, la prise en compte des besoins des groupes vulnérables, entre autres.

L'une des implications clés de l'utilisation des données du *chiffrage* dans un cadre triennal est la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation robuste. Le CDT repose sur une approche axée sur les résultats, impliquant une révision périodique des performances des programmes. Grâce aux estimations de la CEPALC, il est possible de fixer des indicateurs précis pour chaque paquet de services essentiels, permettant ainsi d'évaluer l'efficacité des interventions et d'ajuster les stratégies budgétaires en conséquence. Si certaines initiatives s'avèrent inefficaces ou sous-financées, le CDT permet d'opérer des ajustements en temps réel sans compromettre la viabilité du programme dans son ensemble.

D. Dimension de financement de la politique sociale: Mécanismes alternatifs de financement

Du fait que la budgétisation de la PNPPS doit être intégrée dans un BP, afin de permettre un suivi rigoureux des résultats et d'optimiser l'utilisation des ressources financières, chaque programme sera adossé à des indicateurs de performance permettant de mesurer l'impact des dépenses sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables.

Le CBMT devra inclure une planification des ressources financières en fonction, entre autres, des projections issues du *chiffrage* des paquets de services essentiels (santé, graduation, cantines scolaires, transferts sans contrepartie) estimé par la CEPALC. Cette projection permettra d'anticiper les besoins financiers et d'identifier les écarts entre les ressources disponibles et les engagements sociaux de l'État haïtien. Le rapport de l'économiste Daniel Dorsainvil (2015) donne une orientation claire des mesures d'élargissement de l'espace budgétaire haïtien. Ainsi, on peut relater les points ci-dessous pour dynamiser le financement de la politique fiscale.

Une approche intégrée qui combine des réformes structurelles des finances publiques, une mobilisation accrue des recettes fiscales, une extension de la couverture sociale et une meilleure gestion des financements extérieurs s'avère nécessaire pour répondre aux besoins de financement. La réussite de cette démarche nécessitera un engagement fort des autorités publiques, une amélioration des capacités institutionnelles et une coordination efficace entre les acteurs nationaux et internationaux.

La rationalisation des dépenses publiques constitue un levier clé pour libérer des marges de manœuvre budgétaires. La gestion des finances publiques en Haïti se caractérise par des dépenses excessives dans certains secteurs, tandis que la protection sociale demeure sous-financée. Une première mesure consisterait à maîtriser la masse salariale de l'administration publique, qui est aujourd'hui de 3,7 milliards de gourdes, absorbant une large part des dépenses courantes. Cela implique une évaluation rigoureuse des effectifs pour éviter la création de postes de soutien superflus et améliorer la productivité des services. La digitalisation des processus administratifs permettrait également de rationaliser les ressources humaines et d'automatiser certaines tâches répétitives, réduisant ainsi les coûts opérationnels.

La réduction des subventions à l'EDH et aux prix des carburants à la pompe est une autre voie à explorer. Actuellement, ces subventions représentent une charge budgétaire importante qui limite la capacité de l'État à financer des politiques sociales. Une réforme progressive de ces subventions permettrait de libérer des ressources pour financer la PNPPS, tout en protégeant les ménages vulnérables grâce à des mécanismes de compensation ciblés, tels que la tarification différenciée du transport en commun via des cartes digitales subventionnées.

Un autre domaine clé de rationalisation concerne les interventions budgétaires allouées aux postes d'« intervention d'urgence » du PIP. Ces postes sont souvent sources de redondances budgétaires et d'affectations inefficaces des ressources, notamment au profit des parlementaires. Une revue détaillée des allocations budgétaires et des mécanismes de suivi de ces interventions permettrait d'éviter les doublons et de concentrer les fonds sur des projets ayant un impact mesurable sur la réduction de la pauvreté.

L'augmentation des recettes publiques est une priorité incontournable pour financer la PNPPS de manière durable. Avec le faible taux de pression fiscale en moyenne de 7,64% enregistré en Haïti, l'une des premières réformes à entreprendre concerne la lutte contre les flux financiers illégaux et la contrebande. La contrebande aux frontières³² entraîne une perte significative de recettes fiscales pour l'État, car selon une étude réalisée en 2016, on démontre qu'environ 259 millions de dollars de marchandises ont été enregistrées par les douanes dominicaines, pourtant aucunes ne l'ont pas été pour les douanes haïtiennes, et 375 millions de dollars ne sont enregistrés dans aucun des deux pays, bien cette même étude reconnaît que « la valeur exacte du commerce informel est extrêmement difficile à déterminer ». Par conséquent, l'étude avance que les autorités haïtiennes ne perçoivent pas de taxes sur des biens d'une valeur de 634 millions de dollars, dont beaucoup font concurrence aux produits fabriqués au pays (Dorsainvil, 2018, p.7 ; cité dans Speck, Sandin et Schneider, 2019). Un renforcement des contrôles douaniers, appuyé par des technologies de traçabilité et de surveillance électronique, permettrait de réduire ces pertes et d'accroître les ressources disponibles pour la protection sociale.

La fiscalité sur les jeux de hasard représente une autre opportunité³³ de mobilisation de recettes. En effet, ce secteur, bien que très actif, échappe en grande partie à la fiscalité formelle, alors même qu'il constitue pour de nombreux citoyens une source principale de revenus, voire une profession à part entière. En adoptant une double modalité de taxation : une taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) brut engagé (modèle belge) et un impôt forfaitaire sur les gains (modèle américain), en y intégrant également la TCA, il sera possible de générer des recettes budgétaires additionnelles pérennes. De surcroît, cette approche est appuyée empiriquement par une réalité saisissante : selon les déclarations publiques de la directrice générale de la Loterie de l'État Haïtien en 2017, environ 300.000 points de vente informels de loterie (« borlettes ») existaient sur le territoire national, contre seulement 300 enregistrés selon les normes (Fortuné, 2017, cité dans *Le Nouvelliste*, 2023).

La réforme des droits de douane est également nécessaire pour optimiser la collecte des recettes fiscales. Haïti dispose d'un potentiel important en matière de taxation des importations, mais les mécanismes actuels de perception sont inefficaces et sujets à la fraude. Non seulement, la modernisation technologique des processus douaniers permettrait de réduire les délais de traitement, de renforcer la traçabilité des transactions et de limiter les possibilités de fraude, l'amélioration du cadre de gouvernance

³² Il convient de signaler que, d'après un rapport du programme des Amériques du CSIS (Centre d'études stratégiques et internationales) en 2019 intitulé *Commerce et corruption transfrontaliers sur la frontière entre Haïti et la République*, stipule que la majeure partie du commerce bilatéral (85%) se fait par voie terrestre et une grande partie n'est jamais officiellement enregistrée, ce qui rend difficile l'évaluation de l'étendue véritable du déséquilibre commercial Haïti / République Dominicaine (Speck, Sandin et Schneider, 2019, p.14).

³³ <https://lenouvelliste.com/article/244820/les-jeux-de-hasard-en-haiti-une-veritable-rampe-de-relance-economique>

solide, à travers l'intégration des dispositifs de lutte contre la corruption (audits internes, rotation des agents, renforcement des sanctions), est essentielle pour garantir l'intégrité du système. De plus, une harmonisation tarifaire avec les pays voisins, notamment dans le cadre de la Caricom ou d'un accord bilatéral avec la République dominicaine, pourrait réduire les incitations à la contrebande transfrontalière. L'absence de coordination tarifaire entre Haïti et ses voisins favorise le commerce informel et l'évasion douanière, qui, selon certaines estimations en 2015, coûteraient à l'État haïtien entre 200 et 300 millions de dollars américains par an³⁴.

L'extension de la couverture des assurances sociales est une solution stratégique pour mobiliser des ressources financières tout en renforçant la protection des travailleurs. Actuellement, une grande partie de la population active, notamment les travailleurs indépendants et ceux du secteur informel, ne bénéficie d'aucune couverture sociale³⁵. Une réforme visant à intégrer ces travailleurs dans le système de sécurité sociale permettrait non seulement de garantir leur protection, mais aussi d'augmenter les cotisations perçues par l'État. La mise en place d'un système de subventions croisées, où les contributions des travailleurs formels financeraient partiellement l'intégration des travailleurs informels, pourrait faciliter cette transition.

Certaines institutions autonomes, comme l'ONA et l'OFATMA, pourraient également jouer un rôle clé dans le financement de la PNPPS. Une partie des revenus générés par ces institutions³⁶ pourrait être réallouée à des programmes sociaux, renforçant ainsi le fonds de protection sociale tout en poursuivant l'assurance sociale. Cette mesure nécessiterait toutefois une réforme des cadres de gouvernance et une amélioration de la transparence dans la gestion des fonds de ces institutions.

La mobilisation accrue de l'Aide Publique au Développement (APD) constitue un complément nécessaire aux ressources internes, bien que cette dépendance aux financements extérieurs doive être gérée de manière stratégique. Une solution innovante consisterait à émettre des bons sociaux inspirés du modèle des Social Impact Bonds (SIB)³⁷. Ces instruments financiers permettraient d'attirer des investissements des bailleurs de fonds internationaux, notamment la Banque Interaméricaine de Développement (BID), la Banque mondiale (BM) et l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID). Ces bons garantiraient aux investisseurs un retour financier conditionné à l'atteinte d'objectifs de performance sociale, assurant ainsi une utilisation efficace des fonds.

L'élargissement de l'espace budgétaire peut être soutenu par une meilleure mobilisation de l'APD à travers le développement de partenariats public-privé (PPP). Ces partenariats permettraient de mobiliser des ressources du secteur privé pour financer certaines composantes de la PNPPS, notamment les infrastructures de santé et d'éducation, tout en garantissant un alignement avec les priorités du gouvernement. Par exemple, des modèles tels que les contrats de concession pour la construction et la gestion de centres de soins ou de formation permettraient d'améliorer l'accès aux services dans les zones vulnérables, tout en offrant au secteur privé un retour sur investissement via des incitations fiscales. Cette approche renforcerait à la fois l'efficacité de l'action publique et l'employabilité des jeunes grâce à une main-d'œuvre mieux qualifiée.

Enfin, le renforcement du dialogue avec les PTF est essentiel pour assurer une coordination efficace des financements extérieurs. Et du même coup l'amélioration du fonctionnement de la TSPS pour assurer une gestion harmonisée des ressources et d'éviter la duplication des efforts. Le tableau A1.3 en annexe met en évidence les différentes sources de financement des projets et programmes sociaux, en lien avec les critères d'évaluation définis dans le tableau A1.2 en annexe.

³⁴ USAID. (2015). *Haiti Trade and Investment Analysis*. United States Agency for International Development.

³⁵ 80 % des emplois en Haïti relèvent du secteur informel, ce qui signifie que la majorité des travailleurs ne bénéficient d'aucune forme de protection sociale formelle, tels que l'assurance maladie, les pensions de retraite ou les allocations chômage (cf. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/esshaiti/chapter/le-secteur-informel-moteur-de-resilience-en-haiti>).

³⁶ Les informations disponibles en 2014-2015 indiquent que l'ONA et l'OFATMA génèrent des revenus significatifs à travers diverses sources, notamment les cotisations, les intérêts sur dépôts à terme (DAT), des prêts ONAPAM, des prêts hypothécaires, des prêts sur salaires, des commissions diverses, des pénalités et des loyers ainsi que les services d'assurance.

³⁷ Le SIB est un contrat conclu avec le secteur public ou une autorité gouvernementale, en vertu duquel le secteur public paie pour obtenir de meilleurs résultats sociaux dans certains domaines et reverse une partie des économies réalisées aux investisseurs.

IV. Conclusion et recommandations

Ce document de consultation, par son analyse critique et approfondie, offre la possibilité d'identifier les facteurs structurels sous-jacents et de révéler l'absence persistante, depuis plusieurs décennies, de planification opérationnelle pour des politiques sociales robustes et adaptées pour faire face à la réalité sociale en Haïti. Les études comparatives menées permettent de dégager, de manière non exhaustive, les principaux obstacles structurels suivants qui entravent le MAST.

Tout d'abord, la gestion des ressources humaines est un maillon faible institutionnel. Au MAST, la prédominance des contrats temporaires par rapport aux postes permanents crée une instabilité chronique du personnel. Cette précarité complique la conservation des compétences, réduit l'attractivité du ministère pour les jeunes professionnels qualifiés et limite les perspectives de carrière, avec pour conséquence directe une faible efficacité opérationnelle et des taux d'absorption budgétaire régulièrement en deçà des prévisions.

Ensuite, les contraintes fiscales structurelles sont un défi majeur. Une pression fiscale en moyenne de 7,64 % du PIB, très inférieure au taux fixé par la Banque mondiale et en deçà de la moyenne régionale, contraint l'Etat haïtien à financer durablement ses politiques sociales. Cette faiblesse est amplifiée par le poids de l'économie informelle (près de 60 % de l'activité) et l'inefficacité du système de recouvrement, qui ne perçoit pas la moitié des montants théoriquement dus. Tout ceci, réduisant ainsi les marges budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de la PNPPS.

Pour sa part, un déficit de coordination institutionnelle est évident. L'architecture actuelle autour de la protection et promotion sociale en Haïti se caractérise par une dispersion excessive des compétences entre six ministères et quatre organismes autonomes, et par une insuffisance de mécanismes formels de coordination interinstitutionnelle. Ces contraintes entraînent des duplications coûteuses, une faible couverture des populations cibles et une sous-optimisation des allocations budgétaires, réduisant ainsi l'impact des interventions auprès des plus vulnérables.

La modernisation des systèmes d'information est un impératif opérationnel. Les carences des outils de gestion, de suivi et d'évaluation limitent, sans constituer un frein définitif, la capacité du ministère à orienter stratégiquement ses interventions, à en mesurer l'impact de manière rigoureuse et à réagir avec agilité face aux besoins émergents. Le système d'information du MAST ne couvre qu'environ la

moitié des bénéficiaires potentiels, entraînant des erreurs de ciblage et des retards de paiement allant jusqu'à six mois dans le versement des prestations sociales, compromettant la crédibilité et l'efficacité des programmes sociaux.

Une réforme budgétaire est nécessaire pour une transition effective vers le BP. L'analyse des procédures budgétaires actuelles révèle des incohérences majeures dans l'allocation et l'utilisation des ressources publiques, centrées sur les lignes de dépenses plutôt que sur les résultats, ce qui limite considérablement l'efficacité des interventions sociales. L'application effective de la loi du 4 mai 2016 (LEELF) à travers la mise en œuvre effective du BP permettrait d'apporter des améliorations substantielles, avec une augmentation potentielle de la transparence budgétaire, réduirait les délais d'exécution et maximiserait une amélioration de l'impact des programmes sociaux.

C'est pourquoi quatre lignes d'action sont proposées, notamment l'adoption d'un budget de programmes (BP) comme instrument central d'une budgétisation sociale pérenne et efficace, alignée sur les meilleures pratiques internationales en matière de finances publiques et de protection sociale, tout en tenant compte des spécificités du contexte haïtien.

a) Renforcement du cadre organisationnel et de la coordination institutionnelle

La centralisation des responsabilités sectorielles au sein du MAST constitue une condition sine qua non pour assurer une gouvernance cohérente des politiques sociales. Cette centralisation doit s'accompagner d'une clarification des rôles entre les différents acteurs étatiques et non étatiques impliqués dans la protection sociale. Le MAST, en tant qu'institution chef de file, devrait être mandaté pour définir un cadre organisationnel unifié, en concertation avec les autres ministères sectoriels, tels que, le MSPP, le MENFP, le MCFDF et le MJSAC, les organismes autonomes, les organisations non gouvernementales intervenant dans le domaine social, et les collectivités territoriales.

Cette restructuration institutionnelle devrait s'articuler autour de trois axes principaux:

- La coordination centralisée des fonds alloués aux programmes sociaux, afin d'éviter les chevauchements et les duplications inefficaces.
- L'élaboration concertée des axes d'intervention, permettant une meilleure synergie entre les acteurs et un ciblage plus précis des populations vulnérables.
- La mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation robuste, garantissant la transparence et l'efficacité des dépenses sociales.

Une telle réorganisation nécessitera l'adoption de protocoles formels de collaboration entre les différentes entités, ainsi que la création d'instances de coordination interministérielles placées sous l'égide du MAST.

b) Modernisation des ressources humaines et des processus opérationnels

L'efficacité des politiques sociales est intrinsèquement liée à la qualité des ressources humaines et à la performance des institutions chargées de leur mise en œuvre. À cet égard, une réforme profonde de la gestion du personnel s'impose, avec pour objectifs l'élimination des pratiques de clientélisme et de politisation des nominations, au profit d'une politique de recrutement fondée sur le mérite et les compétences techniques et la mise en place de stratégies de rétention du personnel qualifié, incluant des plans de carrière attractifs, des formations continues et des conditions de travail améliorées.

Par ailleurs, l'opérationnalisation des programmes sociaux requiert une meilleure coordination entre les directions techniques des ministères clés, notamment le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), et les entités sectorielles. La création de cellules techniques spécialisées, dotées d'expertises en gestion des finances publiques et en passation de marchés, permettrait de réduire les retards chroniques dans l'exécution budgétaire.

Enfin, le renforcement des capacités des fonctionnaires en matière de budgétisation axée sur les résultats et la gestion de projets sociaux est indispensable pour garantir la viabilité des interventions. Des programmes de formation ciblés, en collaboration avec des institutions internationales spécialisées, pourraient être mis en place à cet effet.

c) Mobilisation accrue des ressources financières domestiques

La dépendance excessive vis-à-vis des financements externes constitue un risque majeur pour la pérennité des politiques sociales en Haïti. Pour y remédier, des réformes fiscales et douanières ambitieuses doivent être engagées, visant à élargir l'assiette fiscale, notamment par la formalisation progressive de l'économie informelle³⁸ et la lutte contre l'évasion fiscale; améliorer l'efficacité des systèmes de recouvrement, grâce à la modernisation des administrations fiscales et douanières, et à l'introduction de technologies numériques, et développer des mécanismes innovants de financement, tels que des pondérations de ressources domestiques collectées affectées aux programmes sociaux ou des partenariats public-privé ciblés.

Parallèlement, l'État haïtien doit réorienter ses ressources vers des dépenses sociales de "promotion sociale" favorisant l'emploi et réduire les inefficiences liées à la gestion fragmentée. L'adoption d'une budgétisation par programmes, prévue par la LEELF, permettrait d'aligner les fonds publics sur des objectifs clairs et mesurables.

d) Intégration des outils de gestion et de suivi

Pour garantir la transparence et l'efficacité des dépenses sociales, il est donc impératif de moderniser ses systèmes d'information le SIMAST, le SGIPS et le CommCare. Ces outils doivent être interopérables avec les autres plateformes de gestion publique, afin d'assurer un ciblage précis des bénéficiaires, réduisant les erreurs d'inclusion et d'exclusion; un suivi en temps réel des indicateurs de performance, facilitant les ajustements nécessaires en cours d'exécution, et une traçabilité complète des fonds, renforçant la redevabilité et la confiance des partenaires techniques et financiers.

Ce document démontre comment la PNPPS pourrait être mise en œuvre via une intégration au budget national, en alignant les actions publiques pour répondre aux quatre axes définis dans le document de stratégie de cette politique. L'application du BP, en remplacement du budget moyen, permettrait d'allouer les crédits à des objectifs clairs et mesurables, renforçant ainsi la cohérence des interventions sociales et la coordination entre acteurs étatiques et non étatiques.

Son institutionnalisation exige toutefois une transformation profonde de la gouvernance, alliant entre autres, renforcement institutionnel, optimisation des ressources humaines et mobilisation financière accrue. La consolidation du cadre institutionnel passe par des ressources humaines qualifiées et des conditions de travail renforcées. L'élargissement de l'assiette fiscale requiert des mesures impopulaires de formalisation de l'économie informelle, secouant à la fois le travail de l'administration publique et la vie économique des entrepreneurs, notamment les travailleurs autonomes. Enfin, une modernisation des systèmes d'information du MAST est nécessaire pour garantir un ciblage précis et maximiser l'impact des politiques sociales. En ce sens, sans ces réformes structurelles, les politiques sociales resteront fragmentées et faiblement efficaces.

La réussite de ce processus dépendra de la volonté politique nationale, ainsi que de l'appui technique et financier des partenaires internationaux. L'enjeu dépasse largement la simple optimisation budgétaire : il s'agit de refonder le contrat social haïtien sur des bases solides, financièrement viables et institutionnellement durables, afin de bâtir un système de protection sociale résilient et inclusif.

³⁸ En plus d'autres actions, il faut - Offrir des avantages tangibles aux acteurs formalisés : accès au crédit, à la formation, à la protection sociale (ONA, OFATMA), aux marchés publics. - Créer des incitatifs fiscaux à l'entrée en appliquant effectivement le retour d'impôt et non le report du crédit d'impôt.

V. Bibliographie

- Amnesty International. (2009). *Communication présentée par Amnesty International à l'Examen périodique universel (EPU) de l'ONU. Huitième session du groupe de travail du Conseil des droits de l'homme chargé de l'EPU Mai 2010*. <https://www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/sites/8/2021/07/amr360052009fra.pdf>
- Banque de la République d'Haïti. (2010). *Rapport annuel 2010*. <https://www.brh.ht/wp-content/uploads/rapport2010.pdf>
- Banque de la République d'Haïti. (2017). *Rapport annuel 2017. Annexe statistique*. <https://www.brh.ht/publications/publications-regulieres/rapport-annuel-2017/>
- Banque de la République d'Haïti. (2019). *Rapport annuel 2019. Annexe statistique*. <https://www.brh.ht/rapport-annuel-2019-2/>
- Banque de la République d'Haïti. (2024). *Produit intérieur brut par secteur*. <https://www.brh.ht/statistiques/secteur-reel/>
- Banque mondiale. (2018). *Rapport 2018 sur la pauvreté et la prospérité partagée. Compléter le puzzle de la pauvreté aperçu*. Groupe de la Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/11eb62ad-0a7e-5f21-91do-9e2862682e6a/content>
- Banque mondiale. (2024). *Haïti: Développement, recherche, données*. <https://www.banquemonde.org/fr/country/haiti/overview>
- Bonoli, G. et Fossati, F. (2022). Politiques sociales. Dans I. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, S. Häusermann, P. Emmenegger et F. Fossati (Éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique Suisse* (p. 883-902). Nzz Libro.
- Bramak. (2012). *Les principes budgétaires (V): la sincérité*. Carrières publiques.com. <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-les-principes-budgetaires-v-la-sincerite-d-315>
- Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. (2020). *Regional Agenda for Inclusive Social Development (LC/CDS.3/5)*. Nations Unies. <https://www.cepal.org/en/publications>
- Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. (2024a). *L'Amérique latine et les Caraïbes face aux pièges du développement: transformations indispensables et façon de les gérer. Synthèse*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c6da63aa-28a6-4423-b43a-ed9c9569efe8/content>
- Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. (2024b). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: el potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial (LC/CMSI.9/3)*.
- Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme. (2010). *A-61: Convention Interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme "Convention de Belém do Pará"*. <https://www.cidh.org/Basicos/French/n.femme.rat.htm>

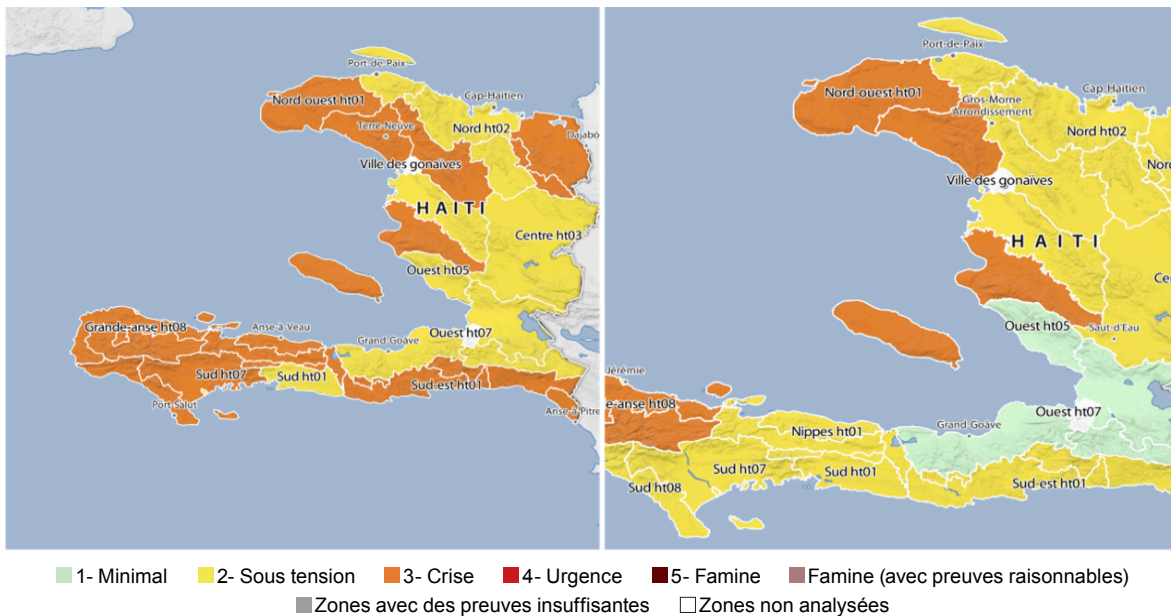
- Constitution haïtienne de 1987. (1987). *La Constitution de la République d'Haïti 1987*. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf
- Cour supérieure des Comptes et du contentieux administratif. (2024). *Rapport de Vérification de Conformité du Programme d'urgence multisectoriel pour l'apaisement et la réinsertion sociale des groupes vulnérables*.
- Décret portant organisation et fonctionnement de la CSCCA. (1983). *Journal Officiel de la République d'Haïti (Le Moniteur)*. <https://www.csc.ca.gouv.ht/documents/42.pdf>
- Décret sur la préparation et l'exécution des lois de finances. (2005). https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_deco5_exe.pdf
- Direction Générale du Budget. (2013). *Loi de finances de l'exercice fiscal 2013-2014*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2014). *Budget de la République de l'exercice 2014-2015*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2015). *Budget de la République d'Haïti de l'exercice 2015-2016*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2016). *Loi de finances rectificatives 2016-2017*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2017). *Loi de finances rectificatives 2017-2018*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2019). *Budget de la République d'Haïti de l'exercice 2019-2020*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2020). *Budget rectificatif de la République d'Haïti exercice 2020-2021*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2021). *Budget de la République d'Haïti de l'exercice 2021-2022*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2022). *Budget de la République d'Haïti de l'exercice 2022-2023*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2023). *Budget de la République d'Haïti de l'exercice 2023-2024*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2023a). *Comprendre le budget. Circuit d'exécution des dépenses budgétaires*. https://budget.gouv.ht/guide_budgétaire/brochure
- Direction Générale du Budget. (2024a). *Budget de la République d'Haïti: Exercice 2019-2020*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2024b). *Budget rectificatif de la République d'Haïti: Exercice 2020-2021*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2024c). *Budget de la République d'Haïti: Exercice 2021- 2022*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2024d). *Budget de la République d'Haïti: Exercice 2022- 2023*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2024e). *Budget rectificatif de la République d'Haïti: Exercice 2023-2024*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Lois%20de%20Finances%20et%20Budgets>
- Direction Générale du Budget. (2024f). *Loi du 4 mai 2016 remplaçant le Décret du 16 février 2005 sur le processus d'Élaboration et d'Exécution des lois de finances. LEELF*. <https://budget.gouv.ht/cadre-reglementaire/Lois>
- Direction Générale du Budget. (2024g). *Documents annexes au Budget Générale de la République d'Haïti de l'exercice fiscale 2024-2025*. <https://budget.gouv.ht/loi-de-finances/Document%20Annexes%20au%20Budget>
- Direction Générale du Budget. (2025). *Dépenses par instance et par alinéa du MAST pour les exercices fiscaux de 2021-2022 à 2023-2024*.
- Dollar, D. et Kraay, A. (2002). Growth Is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7(3), 195–225. [https://users.nber.org/~rdehejia/!@\\$devo/Lecture%2002%20Aid/supplemental/Dollar_Kraay.pdf](https://users.nber.org/~rdehejia/!@$devo/Lecture%2002%20Aid/supplemental/Dollar_Kraay.pdf)
- Dorsainvil, D. (2015). *Évaluation du financement public de la politique de protection sociale: Une lecture spéciale du Programme Ede Pèp. Rapport final*. Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/afd5de94-327e-4c45-9391-549e339b0240/content>

- Dorsainvil, D. (2018). *The Effects of Illegal Trade across the Border with the Dominican Republic and Growth in the Haitian Economy*. <https://www.slideshare.net/slideshow/the-effects-of-illegal-trade-across-the-border-with-the-dominican-republic-and-growth-in-the-haitian-economy-by-dr-daniel-dorsainvil/89219162>
- Fonds d'assistance économique et sociale. (2013). *Stratégie Nationale d'assistance sociale. Présentation EDE PEP. Port-au-Prince, Haïti le 6 mars 2013*. <https://www.slideshare.net/slideshow/presentation-edep-pep/17726712>
- Fonds Monétaire International. (2023). *Le conseil d'administration du FMI approuve un décaissement de 105 millions de dollars en faveur d'Haïti au titre du guichet de financement des ripostes aux chocs alimentaires*. Communiqué de presse N° 23/12. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2023/01/24/imf-executive-board-approves-us-105-million-food-shock-window-to-haiti>
- Fréchette, L. et Baril, D. (1996). Redonner à la prévention son caractère social: un enjeu en voie d'actualisation. *Nouvelles pratiques*, 9(2). <https://doi.org/10.7202/301364ar>
- Government of Pakistan. (2024). *Benazir Income Support Programme. Overview*. <https://www.bisp.gov.pk/Detail/ZjE4YTk4MzAtMzZMc0oNzYyLThhNDktMzFkNDBhOGNlNGQ2>
- Guillaume, A. (2019). *Rapport sur le cadre légal et réglementaire pour la protection et la promotion sociales en Haïti*. Programme Alimentaire Mondial et Sous-Commission de Rédaction de la PNPPS.
- Herrera, P., Huepe, M., & Trucco, D. (2025). *Education and the development of digital competences in Latin America and the Caribbean*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f526dbd3-b243-4ce5-9ca1-9ef64ef64e83/content>
- Institut haïtien de Statistique et d'Informatique. (2021). *Comptes nationaux d'Haïti. Nouvelle année de base 2012. Série révisée: 2000-2019*. https://ihsi.gouv.ht/public/documents/COMPTEsnATIONAUX_BASE2012_SERIEREVIsee_03072021.pdf
- Institut haïtien de Statistique et d'Informatique. (2024). *Les comptes économiques en 2024*. https://ihsi.gouv.ht/statistiques/statistiques_economiques/comptes_nationaux
- Institut haïtien de Statistique et d'Informatique. (2025a). *Projections et estimations de la population 2024*. https://ihsi.gouv.ht/statistiques/statistiques_demographiques_et_sociales/projections_et_estimations_de_la_population
- Institut haïtien de Statistique et d'Informatique. (2025b). *Évolution annuelle de l'inflation. Archives IPC*. https://ihsi.gouv.ht/statistiques/statistiques_economiques/ipc
- Integrated Food Security Phase Classification. (2024a). *Haiti: Acute Food Insecurity Situation for February-May 2017 and Projection for June-September 2017*. <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/es/c/1026153/?iso3=HTI>
- Integrated Food Security Phase Classification. (2024b). *Haiti: Acute Food Security Situation Projection Update for March - June 2024*. <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/es/c/1156884/?iso3=HTI>
- Integrated Food Security Phase Classification. (2024c). *Haiti: Acute Food Insecurity Situation for August 2024 - February 2025 and Projection for March - June 2025*. <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/es/c/1157971/?iso3=HTI>
- International Labour Organization. (2024). *Ratifications de C189 - Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011*. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=1000:11300:::P11300_INSTRUMENT_SORT:3
- Maslove, A. M. (2015). *Processus budgétaire. L'encyclopédie Canadienne*. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/processus-budgetaire>
- Melissa, H. et all. (2020). *Programmes de transferts monétaires à composantes multiples. Résultats du Programme de Filets Sociaux du Mali (Jigisemejiri)*. Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires. <https://cgspace.cgiar.org/server/api/core/bitstreams/0ee986d1-5db9-494a-b252-00c6c9b9b27b/content>
- Ministère des Affaires Sociales et du Travail. (2020a). *Politique nationale de protection et de promotion sociales*.
- Ministère des Affaires Sociales et du Travail. (2020b). *Plan de mobilisation des parties prenantes protection sociale adaptative pour une résilience accrue (PSARA), P174111. Rapport provisoire*. https://ewsdata.rightsindevelopment.org/files/documents/11/WB-P174111_3DKVtKQ.pdf
- Mouvement des entreprises de France International. (2025). *Amérique centrale et Caraïbes*. <https://www.medefinternational.fr/services/amerique-centrale-et-caraibes/#:~:text=La%20oppression%20fiscale%20est%20faible,en%20Am%C3%Agrique%20latine%20de%2023%25>
- Nations Unies. (1956). *Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage*. <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-4.fr.pdf>

- Nations Unies. (2000a). *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*. <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/xviii-12.fr.pdf>
- Nations Unies. (2000b). *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*. <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-11-c.fr.pdf>
- Office National Assurance-Vieillesse. (2024). https://www.ona.ht/pdf_docs/cadre_legal_ona.pdf
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2022). *Base de données mondiale des statistiques des recettes publiques: République Dominicaine, Cuba, Jamaïque, Honduras et Barbade*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL
- Organisation des Nations Unies. (2014). *Ministère des Affaires Sociales et du Travail*. <http://servicespublics.gouv.ht/site/rsmo/MAST>
- Orliange, P. (2013). L'Amérique latine face aux défis de la croissance économique et de la cohésion sociale. *Géographie économique*, (66), 101-114. https://shs.cairn.info/article/GEOEC_066_0101/pdf?lang=fr
- Oxford Policy Management. (2016). *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research. Literature Review*. <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2021/08/ao4o8-literature-review-2016-02-16.pdf>
- Pakistan Bait-ul-Mal. (2024). *Mission, Vision, Objectives*. <https://www.pbm.gov.pk/pbm.html>
- Perspective Monde. (2025). *Haïti, croissance démographique*. <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servelet/ComprendreContextePop?codePays=HTI&annee=2017>
- Speck, D., Sandin, G. et Schneider, A. (2019). *Commerce et corruption transfrontaliers sur la frontière entre Haïti et la République Dominicaine*. Center for Strategic and International Studies. https://ht.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/100/CSIS-HaitiDR-Border-study-March-2019_French-version.pdf
- Unité de Gestion de Projet. (2024). *Missions et actions du SIMAST*. <https://ugp-mast-gouv.ht/mission-et-actions-du-simast/>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2025). *Décret du 24 février 1984 actualisant le Code du travail du 12 septembre 1961*. <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1984/fr/73117>
- United Nations Human Rights Council. (2025). *Charte internationale des droits de l'homme. Bref historique et présentation des deux Pactes internationaux*. <https://www.ohchr.org/fr/what-are-human-rights/international-bill-human-rights>
- Vant Bef Info. (2020, 4 mai). *Haïti/Protestation Des employés du ministère des Affaires sociales réclament plusieurs mois d'arriérés de salaire*. <https://vantbefinfo.com/haiti-protestation-des-employes-du-ministere-des-affaires-sociales-reclament-plusieurs-mois-darrieres-de-salaire/>
- World Bank. (2018). *Countries must strengthen tax systems to meet SDGs*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/12/countries-called-to-strengthen-tax-systems-to-meet-sdgs>
- World Food Program. (2017). *Étude sur la protection sociale réactive aux crises en Amérique du Sud et dans les Caraïbes. Étude de cas sur Haïti*. Oxford Policy Institute. https://www.opml.co.uk/sites/default/files/migrated_bolt_files/haiti-tude-de-cas.pdf

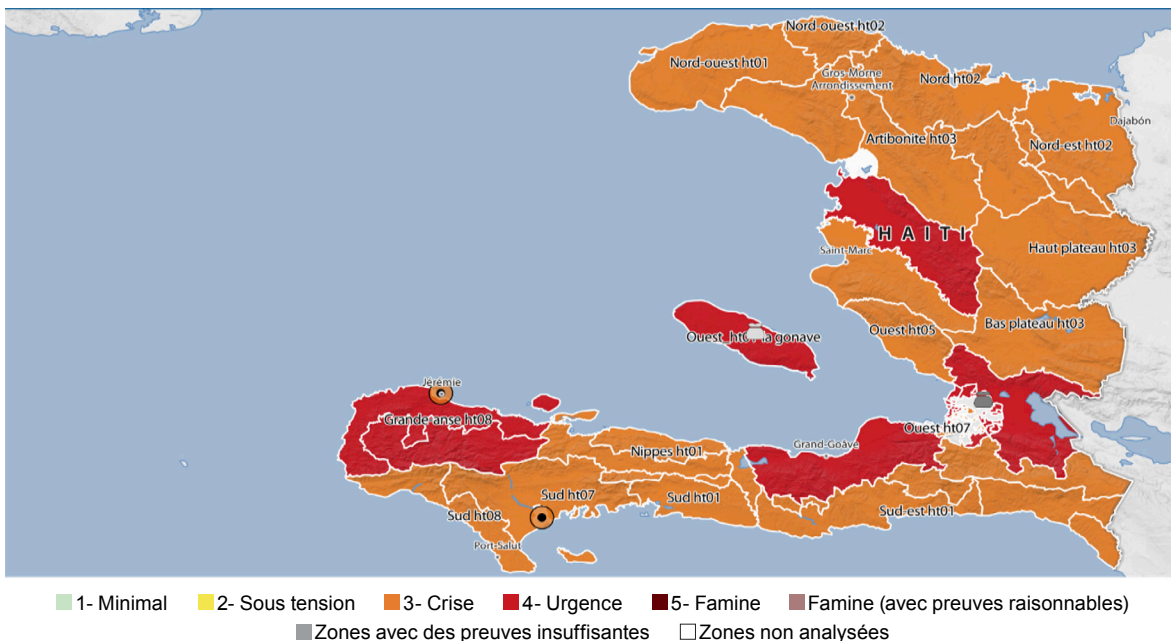
Annexes

Carte A1.1
Situation d'insécurité alimentaire aiguë en Haïti pour la période (mars 2017 à juin 2017)



Source: IPC (2024a).

Carte A1.2
Situation d'insécurité alimentaire aiguë en Haïti pour la période (mars 2024 à juin 2024)



Source: IPC (2024).

Tableau A1.1
Sommaire récapitulatif de manière non exhaustive des différents programmes et ministères œuvrant dans l'environnement social en Haïti

Ministère	Pilier	Organisme	Fonctions principales	Bénéficiaires
MAST	Sécurité sociale et promotion sociale	OFATMA	- Assure la gestion des programmes d'assurances Accidents du Travail, Maladie et Maternité - Assure le programme d'auto-assurance des Agents de la fonction publique (PAAAFP)	Travailleurs du secteur privé Travailleurs du secteur public
		ONA	- Prestations (Pensions : de vieillesse ; de proportionnelle ; de survivants ou de réversibilité ; de cotisations) - Accès au logement (prêts hypothécaires, projets de logement social ; - Crédits aux petites et micro-entreprises	Travailleurs du secteur privé Micro et petits entrepreneurs
	Assistance sociale	CAS	- Prise en charge des catégories sociales les plus vulnérables en leur apportant un appui en espèces leur permettant de se nourrir, de se loger et de se vêtir	Les femmes, enfants, vieillards et indigents
		EPPLS	- Assurer la préparation, la programmation, la réalisation et la gestion des programmes de logements sociaux	Familles aux plus faibles revenus
		Office national de la migration (ONM)	- Amélioration des conditions d'accueil des rapatriés en leur fournissant des viatiques	Migrants rapatriés
	Action sociale	IBESR	- Protection et accompagnement des mineurs - Control de la prostitution - Assistance sociale pénitentiaire	Enfants mineurs
Conseil national pour la réhabilitation des handicapés (CONAHRAN)		- Améliorer les conditions de vie des personnes vivant avec un handicap	Personnes handicapées	
MEF	Sécurité sociale	Direction des Pensions civiles (DPC)	- Assure la liquidation de pension des fonctionnaires publics et militaires	Personnes retraitées
		Programme d'auto-assurance géré par « OFATMA »	- Assurance santé	Fonctionnaires publics ; Agents contractuels ; Retraités de l'État

Ministère	Pilier	Organisme	Fonctions principales	Bénéficiaires
MEF	Assistance sociale et promotion sociale	Fond d'Assistance Économique et Sociale (FAES) Programme d'Assistance sociale KOREPEP / (TAIWAN) Programme d'Urgence Multisectoriel d'Apaisement et de Réinsertion de Groupes Vulnérables (PUM) Programme d'Expansion des filets de sécurité pour les personnes vulnérables affectées par les conséquences socioéconomiques du Corona Virus (HA-J0001) / (BID)	- Distribution gratuite de kits alimentaires, rations sèches de produits alimentaires ou « Panye Solidarité» - Approvisionnements de restaurants communautaires - Approvisionnements de restaurants communautaires dans les dix départements sauf Nord'Ouest et Artibonite - Transferts monétaires de 20,000 gourdes aux ménages vulnérables dans les dix départements - Transferts monétaires de 15,000 gourdes aux ouvriers de la sous-traitance dans les dix départements - Transferts monétaires de 20,000 gourdes aux parents pour encourager la scolarisation de leur (s) enfants (Ouest, Nord, Nord'Est, Centre, Nord'Ouest, Artibonite) - Transferts monétaires non conditionnés de l'équivalent en gourdes de 100 dollars américains gourdes aux ménages vulnérables - Distribution de plats chauds aux personnes vulnérables /Déplacés internes dans l'Ouest /Zone métropolitaine de Port-au-Prince	978 ménages vulnérables dans l'Ouest 148 restaurants communautaires dans l'Ouest 320 restaurants Communautaires 26,960 ménages vulnérables 40,031 ouvriers de la sous-traitance 186,788 parents d'écoliers 3,889 ménages vulnérables dans l'Ouest et la Gonâve 3,960 personnes vulnérables
		Bureau de Monétisation des Programmes d'Aide aide au Développement (BMPAD)	- Veiller à l'application des conventions, protocoles d'entente, accords de don et/ou de prêt dans le cadre des programmes d'aide au développement à Haïti	Communautés et quartiers défavorisés
MENFP	Promotion sociale	Programme de scolarisation universelle, Gratuite et obligatoire (PSUGO) Fonds National de l'Éducation (FNE)	- Ressources allouées aux écoles publiques et privées pour la scolarisation - Participer à l'effort de l'éducation pour tous et de gérer les fonds destinés au financement de l'éducation	Enfants issues des quartiers urbains et défavorisés
	Assistance sociale	Programme National des cantines scolaires (PNCS)	- Réguler et d'harmoniser les activités de cantines scolaires, sur le territoire national	Élèves dans les écoles publiques
MSPP	Assistance sociale	Projet de soins obstétriques gratuits (SOG)	- Service de consultation gratuite, de service d'accouchement et suivi prénatal et postnatal	Femmes enceintes
		Projet d'appui au continuum de santé mère-enfant (ACOSME)	- De la gestion des risques de l'hypertension	Communautés défavorisées (Femmes enceintes)
MARNDR	Promotion sociale	Projet de renforcement des services publics agricoles (Projet RESEPAG II P163081) 2)Projets pour l'emploi	- Services de soutien à l'agriculture - Soutien direct aux producteurs et associations - Composante de réponse aux urgences - Gestion et Administration du Projet	Ménages ruraux
MCFDF	Soins sociaux	Projet d'appui à la santé sexuelle et reproductive égalitaire (PASSREL) ^a	- Faire la promotion de la santé sexuelle et reproductive égalitaire, et surtout, d'agir sur la mentalité de la population sur ces enjeux	60.000 adolescentes et femmes de la commune de Croix-des-Bouquets

Source: Réalisé par l'auteur.

^a Avec le soutien financier d'Affaires mondiales Canada, le projet PASSREL est mené en partenariat avec deux organisations canadiennes, l'Association canadienne des sage-femmes et la Société des obstétriciens et des gynécologues du Canada, et trois organisations haïtiennes, la Fondation pour la Santé reproductrice et l'Éducation familiale, l'Association des sage-femmes d'Haïti et la Société haïtienne d'obstétrique et de gynécologie (Fondation Paul Gérin-Lajoie, 2024).

Tableau A1.2
Critères d'évaluation des projets ou programmes sociaux dans le Budget de Programmes

Facteurs considérés	Explications
N° du projet	Les projets vont être codifiés et classés par ordre de priorités
Projets / programmes	Le nom du projet ou du programme en question
Parties prenantes	Le Ministère ou l'acteur externe responsable du projet ou du programme en question
Sous-secteurs	Le champ d'intervention du projet en question
Région / localité	Le lieu où la zone géographique ciblée
Coût estimatif du projet (HTG)	Le montant total du projet ou du programme en question
Origine du document de projet	Le type de financement (interne ou externe) devant assurer son exécution
Objectifs stratégiques	Une précision d'un ou des objectifs visés en fonction des priorités du gouvernement
Ativités principales	Les différentes tâches qui seront réalisées dans le cadre du projet ou programme
ODD	Le lien en rapport avec les différents objectifs de développement durable (ODD)
Score	L'atteinte de ces résultats est mesurée par des indicateurs de performance. Qui, par la suite, devrait permettre de déterminer si tel ou tel projet mérite d'être pris en compte en fonction des priorités stratégiques du gouvernement et de ses partenaires externes
Bénéficiaires	Le nombre de personnes que le projet compte desservir dans la localité Projet de Protection sociale adaptative pour une résilience accrue ou la zone géographique en question
Décision après évaluation	Le projet étudié saura s'il sera proposé à l'inscription au budget à partir d'une décision discutée et validée par les conseils interministériels, dans la mesure où les critères mentionnés sont satisfaits

Source: Réalisé par l'auteur.

Tableau A1.3
Exemple de projets pouvant être présentés dans le Programme d'Investissement Public selon source de financement

No du projet	Programmes et projets	Trésor public (A)	Autres financements internes (B)	Ressources nationales (C=A+B)	Bilatérale (D)	Multilatérale (E)	Ressources externes (F= D+E)	Total En gourde (HTG)	Montant en dollar américain (US)
Total									
Protection sociale									
001	Projet de Protection Sociale Adaptative pour une Résilience Accrue dans l'ouest (PPSARA)	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
003	Projet de Protection et d'assistance sociale aux migrants vulnérables, femmes et enfants haïtiens du sud-est (PPASMVFEH)	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
008	Filet de sécurité sociale temporaire et compétence pour les jeunes » dans le sud et la Grand'Anse (FSSTJ)	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Promotion sociale									
006	Programme de lutte contre l'extrême dans le Nippes : Kwape grangou (PLP : KG)	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
005	Programme d'alimentation pour les femmes handicapées dans le Nord-ouest	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
001	Projet «Aprann metye, chanje laviw», de l'espoir pour des milliers de jeunes vulnérables de la commune de Croix-des-Bouquets	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX

Source: Réalisé par l'auteur.

Tableau A1.4
Table de passage des crédits de fonctionnement en classification fonctionnelle pour la protection sociale

Ministère	Direction	Code de classe fonctionnelle	Description de la classe fonctionnelle
MEF	Direction de la Pension Civile	1020	Vieillesse
MAST	Toutes les Directions	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MCFDF	Toutes les directions	1090	Famille et Enfants

Source: Réalisé par l'auteur à partir des documents annexes au budget sur le site web de la DGB.

Tableau A1.5
Table de passage des crédits d'investissement en classification fonctionnelle pour la protection sociale

Ministère	Code projet	Titre du projet	Code de classe fonctionnelle	Description de la classe fonctionnelle
MTPTC	11141-1-25-31-10-	PROJET DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL ET DE RESILIENCE URBAINE	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MTPTC	11141-1-25-31-11-	PROJET D'ACCESSIBILITE ET DE RESILIENCE RURALE	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MTPTC	11141-1-25-31-65-	REPROFILAGE ROUTE DE JACMEL-LAVANAUD-LAMONTAGNE-BAINET-COTE DE FER (77km)	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MTPTC	11141-1-25-31-66-	REPROFILAGE ROUTE DES ORANGERS (3.5km)	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MTPTC	1114-1-19-50-16-	REDUCTION DE LA MENACE SISMIQUE	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique (MJSP)	1211-2-16-51-16-	PROTECTION CONTRE L'INCENDIE	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MJSP	1216-1-12-53-11-	ENCADREMENT STRUCTUREL DE LA SOCIETE CIVILE (KATYE PAM POZE)	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-52-23-	APPUI AUX OUVRIERS ET ARTISANS	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-52-24-	PROGRAMME DE TRANSFERTS MONETAIRES (CASH) AUX MENAGES VULNERABLES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA PANDEMIE COVID-19	1040	Famille et enfants (SI)
MAST	1312-1-12-52-25-	PROJET DE LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE (ACHATS ET DISTRIBUTION DE RATION SECHE) FACE A LA COVID-19	1040	Famille et enfants (SI)
MAST	1312-1-12-52-26-	MISE EN ŒUVRE DE 3 CENTRES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ADAPTES AU PROFIT DES PERSONNES HANDICAPEES	1040	Famille et enfants (SI)
MAST	1312-1-12-53-24-	APPUI AUX GROUPES VULNERABLES	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-25-	MISE EN PLACE D'UN FILET DE SECURITE SOCIALE	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-26-	PROGRAMME MULTISECTORIEL POUR L'APAISEMENT ET LA REINSERTION SOCIALE DES GROUPES VULNERABLES	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-27-	APPUI AU RENFORCEMENT DES CAPACITES DE PRODUCTION DES ARTISANS	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-28-	PROMOTION DU TRAVAIL DECENT A TRAVERS DES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION ET DE MOTIVATION	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-29-	EXPANSION DES FILETS DE SECURITE POUR LES PERSONNES VULNERABLES AFFECTEES PAR LES CONSEQUENCES SOCIO-ECONOMIQUES DU CORONAVIRUS	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)

Ministère	Code projet	Titre du projet	Code de classe fonctionnelle	Description de la classe fonctionnelle
MAST	1312-1-12-53-30-	MISE EN PLACE D'UN FILET DE SECURITE SOCIALE TEMPORAIRE ET DE COMPETENCES POUR LES JEUNES	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-31-	RENFORCEMENT DES FILETS DE SECURITE POUR LES POPULATIONS VULNERABLES (HA-J0005)	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-32-	LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET RENFORCEMENT DE LA RESILIENCE A TRAVERS LA MISE EN PLACE D'UN FILET DE SECURITE POUR LES POPULATIONS VULNERABLES (HA-J0007)	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-33-	LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET RENFORCEMENT DE LA RESILIENCE A TRAVERS LA MISE EN PLACE D'UN FILET DE SECURITE POUR LES POPULATIONS VULNERABLES	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-1-12-53-34-	PROGRAMME COMMUNAUTAIRE POUR FAVORISER LA SECURITE HUMAINE EN HAÏTI	1090	Protection sociale, N.C.A. (SC)
MAST	1312-2-15-50-15-	CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LA PENINSULE SUD POST SEISME 2021	1060	Logement
MCFDF	1314-1-12-51-11-	INSERTION SOCIO-ECONOMIQUE DES FILLES ET DES FEMMES SUR TOUT LE TERRITOIRE NATIONAL	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-51-15-	VULGARISATION DE LA POLITIQUE D'EGALITE FEMME/HOMME (PEPH)	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-51-16-	RENFORCEMENT DE LA CAPACITE ORGANISATIONNELLE DU BUREAU DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES ET AUX FILLES » (BLCVFF)	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-51-13-	MISE EN OEUVRE D'ACTIONS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FEMMES ET FILLES MERES DANS LA TRANSFORMATION DE VERITABLE EN FARINE	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-51-14-	MISE EN OEUVRE D'ACTIONS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FEMMES ET FILLES MERES DANS LE SECTEUR ARTISANAL (COMMUNE DE JACMEL)	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-12-	PROMOTION, SENSIBILISATION ET DEFENSE DES DROITS DES FEMMES	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-15-	ACCOMPAGNEMENT DES FEMMES DU DEPARTEMENT DES NIPPES IMPACTÉES PAR LE SÉISME DANS LA TRANSFORMATION D'ARBRE VÉRITABLE EN SES DIFFÉRENTS DÉRIVÉS ET À DES UNITÉS DE TRANSFORMATION DE CACAO EN CHOCOLAT	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-16-	ACCOMPAGNEMENT DES FEMMES DU DÉPARTEMENT DE LA GRAND 'ANSE IMPACTÉES PAR LE SÉISME DANS LA TRANSFORMATION D'ARBRE VÉRITABLE EN SES DIFFÉRENTS DÉRIVÉS; ET À DES UNITÉS DE TRANSFORMATION DE CACAO EN CHOCOLAT DE PISTACHE EN BEURRE D'ARACHIDE	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-18-	MISE EN ŒUVRE D'ACTIONS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FEMMES DANS LA TRANSFORMATION DE L'ARBRE VÉRITABLE EN FARINE AU NIVEAU DU DÉPARTEMENT DE LA GRAND-ANSE	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-20-	APPUI À DES UNITÉS (PME DE FEMMES) DE TRANSFORMATION DE FRUITS: MANGO, ANANA, POMME CERISE, GOYAVE CACAO ETC	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-21-	PROMOTION À L'ENTREPRENEURIAT FÉMININ ET DE L'AUTONOMISATION ÉCONOMIQUE DES FILLES- MÈRE DANS LE GRAND SUD	1040	Famille et enfants (SI)
MCFDF	1314-1-12-52-23-	APPUI À L'AUTONOMISATION ÉCONOMIQUE DES FEMMES DU GRAND SUD DANS LE SECTEUR AGRICOLE	1040	Famille et enfants (SI)

Source : Réalisé par l'auteur à partir des documents annexes au budget sur le site web de la DGB.

Tableau A1.6
Liste de personnes rencontrées entre novembre 2024 et mai 2025

Prénom	Nom	Types de rencontres	Période	Structure
Alfred	METELLUS	Téléphonique	Décembre 2024	Ministre de l'Économie et des Finances
Michel Patrick	BOISVERT	Téléphonique et Virtuel	Décembre 2024	Ancien Ministre de l'Économie et des Finances
Pierre Ricot	ODNEY	Virtuel	Décembre 2024	Ancien Ministre des Affaires Sociales et du Travail, Ancien Coordonnateur de l'UEP du MAST
Yves	CRISTALLIN	Téléphonique	Janvier 2025	Ancien Ministre des Affaires Sociales et du Travail, Ancien Directeur des Affaires Administratives et du Budget du MAST
Fritz-Gérald	LOUIS	Téléphonique	Décembre 2024 – Février 2025	Directeur de Cabinet du Ministre de l'Économie et des Finances
Jean Michel	SILIN	Téléphonique	Novembre 2024 – Mars 2025	Directeur Général du Budget
Marc Kenley	MOGENE	Téléphonique	Janvier – Avril 2025	Directeur Général Adjoint du Budget
Eben-Ezer	SAINVILUS	Téléphonique	Mars 2025	Assistant-Directeur de la Direction de la Coopération Externe du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
Dr Jean Patrick	ALFRED	Téléphonique	Mars 2025	Directeur de l'UEP/Ministère de la Santé Publique et de la Population
Romel	TROISSOU	Téléphonique	Janvier 2025	Directeur de la DEE/MEF
Isnel	PIERREVAL	Présentiel	Avril 2025	Ancien Conseiller du Président de la République
Lucien	FRANCOEUR	Téléphonique	Mars - Mai 2025	Consultant à l'Office de Management et des Ressources Humaines

Source: Réalisé par l'auteur.

Ce document analyse le processus budgétaire haïtien en mettant en évidence certains problèmes majeurs liés à la mise en œuvre des politiques sociales. Il aborde les enjeux clés de l'institutionnalisation budgétaire de la Politique nationale de promotion et de protection sociales (PNPPS) à la lumière des dimensions fondamentales des cadres institutionnels telles que définies par la CEPALC, afin de formuler des recommandations reposant sur quatre piliers essentiels et interconnectés : un cadre juridico-réglementaire solide, une organisation institutionnelle cohérente, des capacités techniques et de gestion renforcées et un financement durable intégré au budget national. Le rôle central du MAST, grâce à des outils comme le SIMAST, y est souligné en tant que levier essentiel au ciblage, à la coordination et à la mise en œuvre des interventions sociales. Ainsi, ce document a pour but de sensibiliser les autorités gouvernementales et les autres partenaires à la nécessité de budgétiser la PNPPS, tout en servant de guide stratégique pour mieux articuler les politiques sociales, en fondant leur action sur des bases solides, inclusives et durables.

